WAYNE PARSONS

Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas

VIEŠOJI POLITIKA

ALK
EUGRIMAS

WAYNE PARSONS

VIEŠOJI POLITIKA

WAYNE PARSONS

VIEŠOJI POLITIKA

Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas

Iš anglų kalbos vertė

ALGIRDAS DEGUTIS

Vilnius
EUGRIMAS
2001

UDK 321
Pa-102

Versta iš:

Wayne Parsons
Public policy: on introduction to the theory and practice of policy analysis
Edward Elgar, Cheltenham, UK, 1997

This edition published with support from the Open Society Fund-Lithuania, and from the CEU Translation Project of the Open Society Institute-Budapest

Knygos leidimą finansavo Atviros Lietuvos fondas
ir Atviros visuomenės institutas Budapešte
(Vidurio Europos universiteto Vertimų projektas)

ISSN 1392-1673
ISBN 9986-752-89-2

Visuomenės pažinimas, labiau nei bet kurios kitos srities pažinimas, yra susijęs su faktų materija ir sunkiausiai paaiškinamas aksiomomis.

Francis Bacon

Joks kitas menas neturėjo labiau sujauktų principų ir nebuvo labiau suterštas bei supainiotas aforizmus laidančių pedantų negu politikos menas.

John Milton

Turinys

Diagramos

Pratarmė

Ši knyga atsirado penkiolika metų viešosios politikos discipliną dėstant studentams ir doktorantams. Tačiau tikrosios jos ištakos yra mano paties studijavimo laikai. Laimei, man teko mokytis pas Michaelą Watsoną, Velso universiteto Aberistvito koledžo dėstytoją, kuris viešosios politikos analizės paskaitose gebėjo gana sausas planavimo ir organizacijų racionalizavimo temas padaryti gyvas ir įdomias, nes jas susiedavo su platesniu intelektiniu kontekstu. Tais laikais politiką, valdymą, politinę teoriją ir viešąjį administravimą paprastai skirdavo gili praraja. Michaelo genialumas buvo jo sugebėjimas skaityti tokius viešojo administravimo kursus, kurie ne tik kėlė susidomėjimą, bet ir metė iššūkį vyraujančioms nuomonėms. Jo sugebėjimas naudotis filosofijos, viešosios politikos teorijos, ekonomikos bei politinės teorijos įžvalgomis, taip pat administravimo bei organizacijų analize tuo metu, aštuntojo dešimtmečio pradžioje, buvo pirmeiviškas ir, mano įsitikinimu, atskleidė integracines *[policy approach]* galias. Tuo metu didžiausios įtakos man padarė Dewey, Keyneso ir Haroldo Laswello, taip pat Simono, Lindblomo, Etzionio, Droro, Galbraitho ir Vickerso darbai. Kaip skaitytojas matys, Laswello įtaka buvo ypač ryški formuojantis mano idėjoms apie viešosios politikos analizės pobūdį. Jeigu ši knyga turi kokią nors vertę kaip įvadas į viešosios politikos analizę, tai daugiausia dėl to ankstyvojo studentiško patyrimo, kai žavėjausi viešosios politikos analize, ir dėl to dar kartą dėkoju Michaelui. Vėliau, kai pradėjau dėstytojauti Londono universiteto Karalienės Meri ir Vestfildo koledžo Ekonomikos (vėliau ir Politikos) fakultete, turėjau laimės dirbti vadovaujamas Trevoro Smitho. Aš turėjau didelę laisvę rengiant įvairius kursus, kuriuose buvo analizuojama politikos ir valdymo „teorija ir praktika“. Šio eksperimento metu susiklostė keletas kursų, kuriuose buvo nagrinėjama: šiuolaikinio valdymo teorija ir praktika; šiuolaikinė politinė mintis; socialinių mokslų metodologija; organizacijų teorija; politinė psichologija; lyginamoji viešoji politika. Per pastaruosius kelerius metus mano pažiūroms daug įtakos padarė kolegos Kenas Youngas ir Andrewas Massey, su kuriais kartu sudarinėjau viešosios politikos magistrantūros programą. Kaip dėstytojas, jaučiuosi labai skolingas kai kurių ankstyvųjų šios srities tekstų autoriams: Jonesui, Andersonui ir Jordanui, Williamui Jenkinsui, taip pat vėlesniems autoriams: Hogwoodui ir Gunnui, Hamui ir Hillui. Čia noriu išreišti savo dėkingumą visiems šiems mokslininkams už jų puikius darbus, labai naudingus ir dėstytojui, ir studentui.

Kadangi ši knyga iš esmės yra paskaitų ir seminarų rezultatas, pirmiausia turiu išreikšti padėką Viešosios politikos magistrantūros komandai (ją sudarė Kenas Youngas, Andrewas Massey, Anne Kershen, Tolis, Malakos, Helen Leigh-Phippard, Shamit Saggar, Stephenas Thake ir Keithas Aldredas), taip pat visiems tiems Londono, Essekso, Merilendo

universitetų studentams ir doktorantams, kurių susidomėjimas, entuziazmas ir rengiamo teksto kritika buvo nuolatinė paskata užbaigti šį vis didėjantį projektą. Dėkoju ir Tony Barkeriui už svetingumą bei dosnius patarimus (apie patarimus), kai vienerius metus praleidau Esekse. Nepriklausomi vertintojai taip pat prisidėjo tobulinant tuos mano kursus, kuriais remiantis parengta ši knyga, tad reiškiu padėką Geoffrey Aldermanui, Mike'ui Goldsmithui ir Stephanui Wilksui už dalykišką tų kursų vertinimą.

Nuoširdų ačiū tariu Trevorui Smithui ir Andrewui Massey už jų ištikimą bičiulystę ir paramą per visus mūsų ilgo bendradarbiavimo metus; leidyklai „Edward Elgar“, kuri su kaupu pateisino geros leidyklos vardą; mano redaktorei, Julie Leppard, už jos pagalbą užbaigiant šį projektą.

Labiausiai skolingas esu savo nuostabiai žmonai Mary bei mūsų sūnums Johnui ir Benui (taip pat ir Berčiui, mūsų šuniui!) už jų meilę, juoką ir muziką.

Įvadas

„Viešosios politikos studijos“ (*policy studies*) tapo svarbia akademinės produkcijos dalimi, kaip tai liudija „viešajai politikai“ skirtų publikacijų gausa ir tas faktas, jog joms skiriama vietos daugelio įvairių disciplinų programose bei kursuose. Šių studijų ekspansija tokia ryški, jog daugelis tų, kurie šį dalyką dėsto arba tiria, jau jaučia, kad jis tampa vis labiau nevaldomas. Vienas šio nevaldomumo paaiškinimų yra tai, kad ši sritis yra visų ir kartu niekieno nuosavybė. Disciplinos, kurių tenka griebtis mėginant suprasti viešąją politiką, kerta senąsias akademinės demarkacijos linijas. Tiesą sakant, būtent šis tarpdisciplininis pobūdis daro ją tokią patrauklią ir studentui, ir dėstytojui. Tačiau kita šios tarpdisciplininės, sienų nepripažįstančios idėjų rinkos medalio pusė yra tai, kad pačiam dalykui nuolat iškyla visiško pakrikimo grėsmė. Viešąją politiką dėstant tai ypač akivaizdu.

Viešoji politika ir viešosios politikos analizė

Viešoji politika daugiausiai dėmesio skiria tam, ką Dewey (1927) apibūdino kaip „visuomenė ir jos problemos“. Ją domina, kaip problemos iškeliamos ir artikuliuojamos ir kaip jos įtraukiamos į politikos darbotvarkę. Tačiau jai taip pat rūpi klausimas: „Kaip, kodėl ir kokiam tikslui valdžia naudoja tam tikras veiklumo arba neveiklumo strategijas“ (Heidenheimer *et al.*, 1990:3), arba, anot Dye'o, klausimas, „ką valdžia daro, kodėl ji tai daro ir ką ji tuo pakeičia“ (Dye, 1976:1). Šis dėmesys „viešosios politikos prigimčiai, jos priežastims ir jos padariniams“ (Nagel, 1990:440) iš mūsų reikalauja vengti „siauro“ požiūrio ir atsižvelgti į įvairių požiūrių bei disciplinų teikiamas idėjas. Viešosios politikos analizės nuostata – į viešąją politiką žvelgti taip, tarsi mėgintum integruoti ir kontekstualizuoti visų į viešąją politiką orientuotų disciplinų modelius bei tyrimus. Anot Wildawsky, „Viešosios politikos analizė yra taikomoji sritis, kurios turinys negali būti apibrėžtas disciplinų ribomis ir priklauso tik nuo problemos pobūdžio bei jos atsiradimo aplinkybių“ (Wildavsky, 1970:15).

Tad šią viešosios politikos studijų orientaciją, kalbant Haroldo Laswello terminais, galima nusakyti taip:

- metodų įvairovė;
- disciplinų įvairovė;
- probleminė orientacija;

- siekimas atskleisti politinio proceso, politinių alternatyvų ir politinių rezultatų kontekstinę priklausomybę;
- siekimas integruoti žinias į bendrą disciplįną, kurios teikiama viešųjų sprendimų analizė prisidėtų prie visuomenės demokratizavimo (žr. Lasswell, 1951a, 1968, 1970, 1971).

Šioje knygoje deriname dvi pozicijas, kurios vadovėliuose dažnai skiriasi: politinio proceso analizę ir analitinių metodų bei žinių naudojimą pačiame politiniame procese. Tad nagrinėdami skirtingas analizės koncepcijas visose keturiose knygos dalyse naudojamės dviem plačiomis kategorizacijomis:

- politinio *proceso* analizė: kaip apibrėžiamos problemos, nustatoma darbotvarkė, formuluojama politika, priimami sprendimai, kaip jie įgyvendinami ir vertinami;
- analizė politiniame *procese*: kaip analitiniai metodai, tyrimų rezultatai ir propagandinės priemonės naudojamos apibrėžiant problemas, priimant sprendimus, juos įgyvendinant ir vertinant.

Knyga studentus supažindina su įvairiomis analitinėmis schemomis ir koncepcijomis, kurios gali būti naudojamos analizuojant politikos problemas ir politinius procesus. Joje aptariamos koncepijos neapima visų teorinių priemonių, kurios naudojamos „viešosios politikos moksluose". Antai Droras (1989:320–326) kalba apie 23 disciplinas, kurios šiuo požiūriu gali būti svarbios. Mūsų sąrašas bus kuklesnis. Be politinio mokslo, viešosios administracijos ir politinės teorijos remsimės kai kuriomis pamatinėmis disciplinomis, tokiomis kaip sociologija, psichologija, ekonomika ir vadyba. Tai nėra išsamus mūsų sričiai svarbių disciplinų sąrašas, tačiau ši knyga yra sumanyta kaip įvadas, todėl jaučiu turįs teisę apsiriboti gana siauru disciplinų spektru.

Kaip naudotis šia knyga

Knygoje nesilaikome grynai „stadijinio" dėstymo. Paprastai politinis procesas skaidomas į stadijas, fazes arba etapus – nuo politikos formavimo iki jos įvertinimo bei nutraukimo. Tačiau, žinoma, tikrovėje tos stadijos paprastai nėra griežtai atskirtos, jos sutampa ir susipina. Be to, laikantis tokio dėstymo, paprastai užgožiamas faktas, jog į politikos formavimą ir politinę analizę esama labai įvairių požiūrių. Vis dėlto čia nevisiškai išsižadame „politinio ciklo" sąvokos, nepaisant visų jos trūkumų. Kaip aiškiname pirmojoje dalyje, šios „normalaus mokslo" paradigmos laikomės todėl, kad, kaip įtikinamai parodo Lasswello darbai, „stadijų" sąvoka gali būti išplėsta taip, kad būtų atsižvelgiama į skirtingas analitines schemas ir požiūrius. Tad negali būti vienintelio viešosios politikos analizės apibrėžimo (Wildavsky, 1979:15) ir nė viena atskira teorija ar modelis negali aprėpti ar paaiškinti tos „sprendimų tinklo" (Easton, 1953:130) visumos, kuri sudaro viešąją politiką.

Nors knyga suskirstyta į dalis, jas nebūtina skaityti paeiliui. Dalys nurodo ne tiek stadijas, kiek orientuoja, kaip analizuoti skirtingus požiūrius į politikos analizę ir politinį

procesą. Todėl vietoje dešimties ar daugiau skyrių, skirtų politinio ciklo stadijų analizei, apsiribojame trimis plačiais ir sutampančiais analizės lygmenimis, arba matmenimis. (Jeigu skaitytojai nežino politinio ciklo sąvokos, jie gali su ja susipažinti pradėdami skaityti nuo 1.10 skirsnio.)

Tad naudojimosi šia knyga metodas turėtų būti iteratyvinis, o ne linijinis. Kitaip sakant, skaitytojas, judėdamas pirmyn ir atgal, turėtų vadovautis nuorodomis į kitas knygos dalis ir kitus tekstus, o ne pradėti nuo pirmo pirmosios dalies puslapio ir baigti paskutiniuoju ketvirtosios dalies puslapiu. Politinio ciklo modelio kritikai visiškai teisingai pabrėžia, jog realiame pasaulyje nėra jokių griežtų ir apibrėžtų stadijų ar fazių.

Pageidautina, kad knyga būtų naudojamasi kartu su atitinkamomis empirinėmis nagrinėjamų problemų studijomis. Šiuo požiūriu idealiai tinka tokie tekstai kaip Harropo (ed.) (1992) ir Heidenheimerio *et al.* (1990). Nurodomi tekstai ir straipsniai parinkti kaip įvadiniai kitų specifiškesnio pobūdžio studijų, kurios gali sudominti dėstytoją arba studentą. Kai kurie iš tų tekstų atspindi empirines viešosios politikos studijas, kiti idėjas plėtoja abstrakčiau.

Kalbant apie papildomo skaitymo strategiją, studentams pirmiausia rekomenduočiau susipažinti su šios srities korifėjų, tokių kaip Lasswellas, Simonas, Lindblomas, Etzionis, Droras ir Wildavsky, darbais. Pradėkite nuo pradžių – nuo Laswello *The policy orientation* (1951a) ir kai kurių naujesnių jo idėjų vertinimų, tokių kaip Torgesonas (1985). Po to perskaitykite Simono knygą *Administrative Behavior* (1976). Du esminiai tekstai yra Lindblomo knyga apie politikos formavimo procesą (Lindblom and Woodhouse, 1993) ir jo *Inquiry and Change* (1990). Pažintį su Etzioniu vis dar geriausia pradėti nuo jo knygos *The Active Society* (1968), nors naujesni jo darbai padeda tas idėjas įsprausti į platesnį kontekstą. Droro *Public Policy Making Re-egzamined* (1989) tebėra geriausias jo darbų įvadas. Būtinai perskaitykite Wildavsky knygą *Speaking the Truth to Power* (1979).

Niekas negali atstoti tekstų, suformavusių mūsų tyrimo sritį, tad skaitytojas turi suprasti, jog ir šis, ir visi kiti vadovėliai tėra įvadas į šiuos ir kitus pagrindinius darbus. Perskaitę „korifėjus" lengvai suprasite tokius tekstus kaip Hogwood and Gunn (1984); Rossi and Freeman (1993); Weiss (ed.) (1992); Heineman *et al.* (1990). Galiausiai reikėtų išstudijuoti tokius naujesnius darbus, kaip Bobrow and Dryzek (1987), Fisher and Forester (eds) (1993), Kooiman (ed.) (1993) ir Sabatier and Jenkins-Smith (eds.) (1993). Kadangi vadybos teorijos daro poveikį viešajai politikai, derėtų taip pat susipažinti su pagrindinėmis šios srities idėjomis. Trys puikūs empirinės medžiagos šaltiniai yra EBPO (OECD) metinės apžvalgos, Massey (1993) ir Hughes (1994).

PIRMOJI DALIS

Metaanalizė

Analizės analizė

1.1 ĮVADAS

Bet kuri rimta žmogiškoji veikla sukuria „metaveiklą" – individualų jos apmąstymą arba svarstymą grupėje. Tai pasakytina ne tik apie politiką, bet ir apie medžioklę, lošimus arba statybą; ir tokie svarstymai turi „grįžtamąjį ryšį" su pirmine veikla.
(W. J. M. Mackenzie, cituojama pagal Gregor, 1971:1)

Metaanalizėje nagrinėjame viešosios politikos tyrimo metodus bei koncepcijas, taip pat diskursą bei kalbą, kuri jame vartojama. Kaip citatoje pažymi Mackenzie, ši „meta" analizė turi „grįžtamąjį ryšį" su politinės analizės praktika. Metaanalizė – tai analitinės veiklos analizė. Kita savo prasme metaanalizę domina faktas, jog viešosios politikos analizė vyksta naudojant *meta*foras: analizuodami vieną dalyką naudojamės kito dalyko sąvokomis. Viešosios politikos analizė, kaip ir kitos politinės analizės formos, naudojasi metaforomis, arba modeliais, kaip priemonėmis tiriant „nepažintą" (Landau, 1961:353) ir galbūt net nepažinų politikos pasaulį. Kaip pabrėžia Landau, negalime nesinaudoti modeliais, tačiau turime jais naudotis atvirai ir „higieniškai" – kritiškai vertinti jų prielaidas, ištakas ir prasmę.

Atsižvelgdami į šias pastabas šioje knygos dalyje pirmiausia aptarsime „viešosios" politikos sąvoką, aiškinsimės, ką reiškia viešosios srities sąvoka ir tai, kokiu būdu besikeičiančios viešumo ir privatumo konceptualizacijos formavo „viešosios" politikos tyrimus. Po to nagrinėsime „politikos" (*policy*) sąvokos istorinę kaitą ir jos dabartinę vartoseną (1.2). Tolesniame skirsnyje nagrinėsime viešąją politiką ir viešosios politikos analizę kaip tyrimų objektą, arba sritį (1.3); po to pažvelgsime į politinius analitikus – siekdami išsiaiškinti, kas jie yra ir kuo užsiima (1.4). Panašiai kaip esama skirtingų analitikų atmainų, taip esama ir skirtingų analizės „schemų" bei „rėmų" atmainų. 1.5 skirsnyje apžvelgsime pagrindines politikos analitikų naudojamas schemas ir rėmus. 1.6 skirsnyje nagrinėsime pagrindines „filosofines" schemas, darančias įtakos normatyviniams, etiniams bei metodologiniams viešosios politikos teorijos ir praktikos aspektams. Svarbus viešosios politikos studijų objektas yra realusis politikos formavimo „procesas". 1.7 skirsnyje apžvelgsime kai kurias svarbiausias politikos formavimo proceso tyrimo ir politikos analizės koncepcijas. Ten mums iškils bendresnių metodologinių problemų. Naudodamiesi tokiomis sąvokomis kaip „schemos", „metaforos" ir „modeliai" turime aiškiai suprasti, ką šios sąvo-

kos reiškia ir kaip vyksta įvairių sąvokinių schemų, arba „paradigmų", kaita (1.8). Priešpaskutiniame skirsnyje (1.9), mėgindami paaiškinti viešosios politikos analizės dėmesio poslinkius nuo šeštojo dešimtmečio iki šiandienos laikų, pasinaudosime paradigmų kaitos idėja. Paskutiniame skirsnyje (1.10) nagrinėsime tai, kaip politinis procesas buvo „suprojektuotas" į stadijas ir ciklus, ir nusakysime požiūrio, kuriuo šioje knygoje toliau vadovausimės, bruožus.

1.2 SĄVOKOS „VIEŠOJI" IR „POLITIKA"

Pradėdami nagrinėti viešąją politiką pirmiausia turėtume išsiaiškinti, ką turime omeny vartodami „viešumo" sąvoką, ir suvokti šios sąvokos kaitą teorijoje bei praktikoje. Tai ypač svarbu dėl to, kad pastaraisiais metais viešumo idėja gerokai pasikeitė tiek anglosaksų pasaulyje, tiek ir kitur.

❖ **Pagrindiniai tekstai**

Analizuojant „viešumo" idėją svarbiausi yra šie tekstai:

S. I. Benn and G. F. Gaus (eds), *Public and Private in Social Life*, 1983; apie viešumo ir privatumo idėjas.

J. Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, 1989; apie viešumo srities kaitą.

J. A. W. Gunn, „Public Opinion", „Public Interest", 1989: apie „viešąją nuomonę" ir „viešąjį (visuomeninį) interesą". ◆

Pradėkime nuo kai kurių įprastų terminų

- viešasis interesas
- viešoji nuomonė
- viešosios gėrybės
- viešoji teisė
- viešasis sektorius
- viešoji sveikatos tarnyba
- viešasis transportas
- viešasis švietimas
- viešasis transliavimas
- viešoji atskaitomybė
- viešieji tualetai
- viešoji tvarka
- viešoji skola

Galime sakyti, jog „viešoji politika" užsiima tomis sritimis, kurios, įvardytos kaip „viešosios", yra priešpriešinamos „privatumo" sritims. Viešosios politikos idėja suponuoja, kad

egzistuoja tam tikra gyvenimo sritis, kuri nėra privati ir vien tik individuali, o veikiau yra tam tikrų bendrų interesų valda. Viešumas aprėpia tą žmogiškosios veiklos aspektą, kuriam, manoma, reikia valdžios arba visuomenės reguliavimo, įsikišimo ar bent jau tam tikrų jungtinių pastangų. Ar ši viešumo sritis reikalauja kitokios analizės, nei toji, kuri taikoma analizuojant privatumo sritį ir verslo pasaulį? Koks yra viešumo ir privatumo santykis? Kas laikytina viešais ir kas privačiais dalykais? Kiekvienam, kuris domisi šiuolaikine politika, šie klausimai bus gerai žinomi. Tačiau „viešumo" ir „privatumo" santykio problema yra amžina, nes jos ištakas galima kildinti nuo pat civilizacijos pradžios. Šiame skirsnyje mėginsime glaustai aptarti kai kuriuos svarbiausius šių sąvokų raidos Vakarų visuomenėse bruožus ir parodyti, jog šios idėjų istorijos pažinimas būtinas kiekvienam, besidominčiam XX a. pabaigos viešąja politika. Kaip matysime, visada egzistavo įtampa ar net kildavo konfliktų dėl to, kas laikytina „viešais", ir kas laikytina „privačiais" reikalais, tad mums, nagrinėjant „viešąją" politiką, itin svarbu šiuolaikinę argumentaciją įsprausti į šį platesnį istorinį kontekstą.

Visai tinkamas išeities taškas yra senovės Graikija ir Roma. Būtent iš romėnų gavome viešumo ir privatumo sąvokas: šias dvi sritis jie apibrėžė kaip *res publica* ir *res priva*. Graikų viešumo ir privatumo sampratą daugmaž išreiškė terminai *Koinion* (visuomeniškumas) ir *Idion* (privatumas). Hanna Arendt pateikia graikų viešumo ir privatumo dichotomijos sampratą, kuri grindžiama tokiomis opozinėmis poromis (cituojama pagal Saxonhouse, 1983:380):

• viešas	privatus
• polis	namų ūkis
• laisvė	būtinybė
• vyriškumas	moteriškumas
• lygybė	nelygybė
• nemirtingumas	mirtingumas
• atvirumas	uždarumas

Tačiau kaip nurodo Saxonhouse'as, tai yra gerokai supaprastintas šių dviejų sričių demarkacijos vaizdas. Teoriškai ir praktiškai šis santykis buvo kur kas sudėtingesnis ir atspindėjo „tragišką" abiejų sričių tarpusavio priklausomybę. Anot Saxonhouse'o, niekada nebuvo jokios vieningos jų tarpusavio santykio koncepcijos, o antikinės Graikijos literatūros studijos rodo, jog buvo bent septynios skirtingos viešumo ir privatumo sričių konceptualizacijos. Aristotelio darbuose matome pirmąjį mėginimą rasti viešumo ir privatumo priešpriešos sprendimą. Jis kėlė „poliso", kaip tobuliausios žmogiškojo visuomeniškumo formos, idėją. Ši pastanga siekiant tvarkos, kuriai esant viešų ir privačių valdų konfliktas galėtų būti išspręstas arba atsirastų sprendimo tarpininkas, nusidriekia per visą politinės minties istoriją iki pat mūsų dienų. XIX amžiuje geriausią šios priešpriešos sprendimą teikė politinės ekonomijos atstovai. Būtent jų pasiūlytoji viešosios ir privačios srities atskyrimo samprata tebėra tas kontekstas, kuriame svarstoma viešosios ir privačios srities atskyrimo „problema" šiuolaikiniuose debatuose dėl „viešosios" politikos vaidmens.

Politinės ekonomijos atstovai viešumo ir privatumo santykio problemą sprendžia apeliuodami į „interesų“ sąvoką, kaip ji vartojama jų rinkos koncepcijose. Anot Habermaso, XIX a. pradžioje „viešoji sfera“ Britanijoje formavosi esant labai griežtai viešosios valdžios ir „privačių“ valdų priešpriešai (Habermas, 1989). Buvo manoma, kad, veikiant rinkos jėgoms, privačių interesų maksimizavimas geriausiai tarnauja „viešajam interesui“, kad individo sprendimo ir pasirinkimo laisvė kelia tiek pačių individų interesus, tiek ir viešąją gerovę. Tad valstybės ir politikos paskirtis – kurti sąlygas, kurioms esant taip būtų tenkinamas viešasis interesas. Todėl geriausia valdžia – tai neveikliausia valdžia. Politiniai ekonomistai neneigė, kad valdžia gali teikti tam tikrų „viešųjų“ gėrybių, tačiau esminė demarkacijos linija jiems buvo ekonominė laisvė. Viešasis interesas šia prasme geriausiai tenkinamas tada, kai valstybė gina rinką ir ekonomines laisves, o ne varžo ar reguliuoja. Tvarka buvo suvokiama kaip iš esmės spontaninis privačių sprendimų padarinys. Viešosios intervencijos paskirtis – palaikyti teisingumą ir tvarką, o ne kištis į natūralią pusiausvyrą, susiklostančią sąveikaujant privatiems interesams. Privatūs interesai sutampa su viešaisiais.

Šio požiūrio kvintesenciją išreiškė Adamas Smithas *Tautų gerovėje* (1776), taip pat Jamesas Millis, Torrensas, McCullochas bei jų populiarintojai (Parsons, 1989). Kaip pabrėžia Habermasas, ši viešumo samprata, jį traktuojanti kaip erdvę, kur nesikišama į ekonominę ir verslo veiklą ir kur nubrėžiama griežta riba tarp viešosios ir privačios sferos, ryškiai skyrėsi nuo kontinentinės Europos tradicijos, kur verslo, prekybos ir „privataus“ gyvenimo viešoji kontrolė buvo kur kas didesnė nei Britanijoje ar Jungtinėse Valstijose. Pavyzdžiui, Prancūzijoje ir Vokietijoje valdžios santykis su verslu ir prekyba buvo visiškai kitoks, nei JAV ir Britanijoje.

Tačiau nuo XIX a. pabaigos liberalioji idėja, griežtai atskirianti viešąją sritį nuo privačios, pradėjo aižėti. Beveik visose socialinio gyvenimo srityse viešoji politika ėmė skverbtis į tai, ką politinės ekonomijos teoretikai laikytų privačiomis valdomis. Švietimas, sveikatos apsauga, rūpyba, būstų statyba, miestų planavimas – visa tai tapo valstybės reguliavimo ir/arba intervencijos objektu (Heidenheimer *et al.*, 1990; *passim*). Šis kolektyvizavimo procesas įvairiose šalyse vyko skirtingais laikais, tačiau visada dėl to, kad tam tikros problemos nebebūdavo laikomos grynai „privačiomis“. XIX a. viduryje J.S. Millis nurodė svarbiausią šios ribos slinkties kriterijų – žalą. Privati yra toji sritis, kur asmuo nedaro žalos kitiems (Mill, 1968). Reikalo esmė, žinoma, buvo tai, kad „žalos“ sąvoka vis plėtėsi, nes daugėjant informacijos apie socialines ir kitas problemas kildavo susirūpinimo dėl privačios veiklos viešųjų padarinių ir kartu didėdavo reformų reikalavimai. Millio ir Benthamo utilitarizmas pasiūlė dar ir kitą viešosios politikos tikslą bei kriterijų – didžiausios laimės didžiausiam žmonių skaičiui principą (žr. toliau:1.6). XX a. pradžioje liberalioji „viešumo“ ir „privatumo“ samprata iš esmės pakito. „Naujasis liberalizmas“, kurį skelbė Dewey Amerikoje ir Hobhouse'as bei Keynesas Britanijoje metė iššūkį idėjai, kad rinka vis dar gali garantuoti „viešųjų“ ir „privačių“ interesų konvergenciją arba kad palikta savieigai ji gali sukurti spontaninę tvarką. Dewey ir Keyneso įsitikinimu, žinios, t. y. „organizuotas protas“, anot Dewey, dabar turėjo tapti priemone, padedančia suderinti privačius ir viešuosius interesus: *laissez faire* liko praeityje.

Šio naujojo liberalizmo požiūriu, raktu sprendžiant privačių ir viešųjų interesų konfliktus turėjo tapti geriau informuota valdžia. Žinoma, tai nebuvo nauja idėja: Platonas seniai buvo priėjęs išvadą, jog filosofai būtų geriausi karaliai.

Būtent kontekste šio „naujojo liberalizmo“, kurį suformulavo Dewey, Keynesas (ir kiti) ir kurį praktiškai realizavo Roosevelto „naujasis kursas“ bei karo laikų valdymas, – klostėsi „viešosios politikos“ koncepcijos. Kaip pabrėžia Lasswellas, viešosios politikos mokslai, atsiradę po Antrojo pasaulinio karo, buvo ne kas kita, kaip „bendrojo požiūrio į viešąją politiką, kurį skelbė Dewey ir jo kolegos, adaptacija“ (Lasswell, 1971:xiii–xiv). Pokario epochoje liberalios idėjos apie viešosios politikos tikslus buvo grindžiamos įsitikinimu, jog valstybės paskirtis – tvarkyti „viešąją“ sritį ir spręsti tas socialinio ir ekonominio gyvenimo problemas, kurių jau nepajėgia spręsti rinka. Kelią į šį naują šaunųjį pasaulį turėjo atverti informuotesnis, nuodugnesnėmis žiniomis grindžiamas politinis sprendimų priėmimo procesas.

„Senasis“ liberalizmas niekada nebuvo miręs, tačiau iki pat aštuntojo dešimtmečio beveik nerodė gyvybės ženklų. Optimistinis tikėjimas, jog informuotesnė valdžia geriau gali „spręsti“ viešųjų ir privačių interesų derinimo užduotį, pradėjo blėsti stagfliacijos epochoje. Vis labiau aiškėjo, jog Keyneso idėjų įkvėptas ekonomikos reguliavimas ir liberalios socialinės reformos sukuria daugiau problemų, negu jų išsprendžia. Galiausiai nematoma Adamo Smitho ranka susigniaužė į kumštį ir smogė atsakomąjį smūgį. „Naujosios [*sic*] dešinės“ šaukliai buvo Hayekas ir Friedmanas. Jie įtaigiai argumentavo, jog šis mėginimas viešosios politikos priemonėmis tenkinti „viešąjį interesą“ yra ydingas, nes, kaip įrodė XIX amžiaus politinės ekonomijos teoretikai, viešasis interesas tenkinamas tik tada, kai laisvai leidžiama reikštis privatiems interesams. Jie ir kiti „naujosios dešinės“ atstovai siūlė siaurinti „viešąjį sektorių“ ir atverti platesnes galimybes rinkos mechanizmams, kad net viešasis sektorius funkcionuotų taip, kad atitiktų „privataus sektoriaus“, arba rinkos „vadybos“, principus.

Vienas iš valstybės, kaip viešųjų ir privačių interesų derinimo priemonės, ekspansijos padarinių buvo „biurokratijos“, tariamai racionalesnės organizavimo formos (žr. Weber, 1991:196–252), ekspansija. „Viešasis administravimas“ formavosi kaip „viešojo intereso“ gynimo priemonė – neutraliai viešųjų tarnautojų klasei vykdant žmonių išrinktų atstovų valią. Taigi viešoji biurokratija skiriasi nuo tos, kuri egzistuoja privačiame sektoriuje (versle, prekyboje ir pramonėje), nes jos motyvas turi būti „nacionalinių“, o ne privačių interesų gynimas. Jeigu politinės ekonomijos (ir naujosios dešinės) atstovų įsitikinimu tik rinka gali subalansuoti privačius ir viešuosius interesus, tai „naujasis liberalizmas“ grindžiamas tikėjimu, jog viešasis administravimas yra racionalesnis viešojo intereso tenkinimo būdas.

Kai devintąjį XIX a. dešimtmetį Woodrowas Wilsonas suformulavo teoriją, grindžiančią šią biurokratijos, kaip „viešojo intereso“ gynėjos, sampratą, be to, jis iškėlė idėją, jog svarbu politiką skirti nuo administravimo (Wilson, 1887). Sąvokinis „viešojo administravo“ dėstymas analizuojant biurokratiją liberaliose demokratinėse politinėse sistemose klestėjo būtent šiuo periodu, t. y. kai viešasis pareigūnas buvo traktuojamas kaip funkcionierius, racionaliai tarnaujantis politinio proceso apibrėžiamiems viešiesiems interesams. Ra-

cionalaus, hierarchiškai organizuoto, nepolitinio administravimo idėja buvo esminis liberaliosios demokratijos idėjos elementas (žr., pvz., Mill, 1968). Valstybės padalijimas į politinę sferą ir „racionaliąją", arba biurokratinę, sferą buvo lygiagretus viešosios ir privačiosios srities perskyrai. Skiriamajai ribai tarp viešumo ir privatumo tampant vis mažiau apčiuopiama, valstybė ėmėsi spręsti tolydžio platesnį „viešųjų" problemų ratą. Tačiau būtent per šį laikotarpį – maždaug nuo 1950 iki 1970 metų ėmė kilti viešosios politikos idėja, o viešojo administravimo modelis vis labiau ėmė smukti, ir tas jo nuosmukis dar paspartėjo devintąjį dešimtmetį.

Esminės reikšmės šiai perorientacijai turėjo racionalumo sąvokos revizija. Weberis teigė, jog biurokratijos ekspansiją lemia pramoninės visuomenės „racionalizavimo" procesas. Biurokratas – tai racionalus funkcionierius, tarnaujantis viešajam interesui. Tačiau nuo penktojo dešimtmečio pabaigos ši racionalaus viešojo intereso idėja pradėjo aižėti. Tai vyko trimis pagrindinėmis kryptimis:

- Atsirado studijų, reikalaujančių biurokratinio racionalumo teorijų (tokių kaip Weberio) revizijos. Tiek teoriškai, tiek praktiškai buvo parodyta, jog biurokratija pasižymi veikiau „iracionalumu" arba tik „ribotu" racionalumu (žr. Simon, 1945; Lindblom, 1959).
- Atsirado darbų, kur buvo argumentuojama, jog biurokratai iš tikrųjų netarnauja viešajam interesui, kad jie veikiau žiūri savo interesų (žr. Mueller, 1989).
- Atsirado tyrimų, kuriuose buvo keliama abejonių dėl politikos ir administravimo atskyrimo pagrįstumo (žr. Appleby, 1949).

Aštuntojo dešimtmečio pabaigoje skiriamosios linijos tarp viešumo ir privatumo, tarp viešosios politikos ir administravimo darėsi vis mažiau apibrėžtos. Vienoje žymioje lyginamojoje biurokratijos studijoje buvo rašoma: „Paskutinį šio amžiaus ketvirtį regime, jog Weberio nubrėžtas politiko ir biurokrato vaidmenų skirtumas beveik visiškai išnyko ir atsirado tai, ką galima pavadinti grynuoju hibridu" (Aberbach *et al.*, 1981:16). „Naujojo" liberalizmo „sprendimas" viešųjų ir privačių interesų santykį tvarkyti valstybinio intervencionizmo priemonėmis darėsi vis mažiau įtikėtinas, nes daugybėje sričių „viešosios politikos" priemonės patyrė visišką žlugimą. Kilo abejonių dėl dviejų „viešumo" aspektų: dėl „viešosios" biurokratų bei viešųjų tarnybų profesionalų motyvacijos ir dėl viešosios sferos (valstybės) santykio su privačia (rinkos) sfera.

Be abejo, būtent „naujoji dešinė" (arba „senieji" liberalai) diktavo šio ginčo darbotvarkę. Sugrįžę prie pozicijos, kurią gynė Adamas Smithas ir XIX a. politinės ekonomijos atstovai, Hayekas, Friedmanas ir kiti teigė, jog viešumo ir privatumo santykį geriausiai apibrėžia rinka ir pasirinkimo laisvė, o ne valstybė, tariamai ginanti „viešuosius interesus". Per paskutiniuosius du šio amžiaus dešimtmečius šis argumentas, kad viešosios ir privačios srities atskyrimas turi būti paliktas rinkai, formavo vyraujantį viešosios politikos teorijos ir praktikos kontekstą. Šį viešosios politikos poslinkį nuo naujojo liberalizmo prie „naujosios dešinės" aiškiausiai rodo viešojo sektoriaus vadybos atsiradimas ir viešojo administravimo sunykimas.

❖ Naujasis liberalizmas apie viešąją ir privačią sferą

Naujojo liberalizmo požiūrį į valstybės vaidmenį sprendžiant viešąsias problemas bei ginant viešuosius interesus išreiškia šie pagrindiniai tekstai:

J. M. Keynes, „The End of *Laissez-faire*", jo kn. *Essays in Persuation*, 1926; *The General Theory of Employment*, 1936.
J. Dewey, *The Public and its Problems*, 1927.
W. H. Beveridge, *Full Employment in a Free Society*, 1944.

Keyneso rašinys apie *laissez faire* baigtį bene įtaigiausiai išreiškia požiūrį, jog valstybė, apsirūpinusi naujomis žiniomis ir išmintimi, socialinių bei ekonominių problemų atžvilgiu turi užimti labiau intervencionistinę nuostatą. Jame jis apžvelgia liberalizmo raidą nuo XVII a. ir argumentuoja, jog būtent ekonomistai suteikė „mokslinį pagrindą praktikams sprendžiant egoizmo ir socializmo prieštaravimą, paveldėtą iš XVIII a. filosofijos" (Keynes, 1926:277). Keyneso įsitikinimu, XX a. ekonomistams vėl teks imtis lyderių vaidmens, tačiau šįkart jų teorijomis bus grindžiama nauja interesų pusiausvyra. Pažanga, jo manymu, dabar priklausys nuo to, ar valstybės viduje bus pripažinti pusiau autonominiai dariniai, „kurių vienintelis veiklos kriterijus bus viešoji gerovė, kaip jie ją supranta, ir kurie nesivadovaus privačios naudos sumetimais" (Keynes, 1926:288). Anot jo, svarbiausia tas paslaugas, kurios yra „techniškai socialinės", atskirti nuo tų paslaugų, kurios yra „techniškai individualios". Valdžia neturi daryti to, ką individai jau patys daro, – ji privalo spręsti tas socialines ir ekonomines problemas, kurių „techniškai" negali išspręsti atskiri individai.

Šiuolaikinės viešosios politikos analizės ištakos siekia idėją, kad visuomenė turi tobulinti kapitalistinės sistemos valdymo „techniką", daryti ją „efektyvesnę" diegiant „išmintingesnį valdymą". Tačiau jeigu Dewey (1927) argumentavo, jog tokią naują techniką galima atrasti eksperimentuojant, tai Keynesas manė, kad ją galima sukonstruoti „mąstant", „skaidrinant jausmus" ir „nuoširdžiai išsiaiškinant savo vidinius jausmus dėl išorinių faktų" (Keynes, 1926:294).

Šiuo požiūriu Keyneso „politinės analizės" idėjos yra artimesnės Lasswello ir Vickerso idėjoms, o ne eksperimentalizmo ir scientizmo tradicijai, kuri savo ištakomis siekia Dewey. ◆

❖ Kuo viešasis sektorius skiriasi nuo privataus?

Ar šių sektorių skiriamoji linija išlieka tokia pat griežta, kokia buvo seniau?

W. F. Baberis (cituojama pagal Massey, 1993:15) teigia, kad viešasis sektorius bent dešimčia požymių skiriasi nuo privataus:

- jam iškyla sudėtingesnių ir nevienareikšmiškų uždavinių;
- jis turi įveikti daugiau problemų įgyvendindamas savo sprendimus;
- jis pritraukia daugiau platesnės motyvacijos žmonių;

- jis labiau rūpinasi garantijomis;
- jis siekia šalinti rinkos trūkumus;
- jis daugiau dėmesio skiria simbolinei veiklai;
- jis laikosi griežtesnių lojalumo ir legalumo standartų;
- jis turi daugiau galimybių atsižvelgti į „teisingumo" reikalavimus;
- jis turi veikti vadovaudamasis, bent iš pažiūros, viešaisiais interesais;
- jis turi turėti visuomenės palaikymą, didesnį už tą, kuris būtinas privačiame sektoriuje.

Šie viešojo sektoriaus bruožai ir „ne pelno" sektoriaus – mokyklų, universitetų, savanoriškų organizacijų, ligoninių – charakteristikos, Anthony ir Herzlingerio nuomone, leidžia nubrėžti tokią skiriamąją liniją: „ne pelno organizacijose vadovybė, priimdama sprendimus, siekia suteikti geriausias paslaugas turimų išteklių pagrindu; ir jų veiklos sėkmė matuojama pagal tai, kiek ir kokios kokybės paslaugų tokios organizacijos teikia" (Anthony and Herzlinger, 1980:31). Taigi „ne pelno" sektoriai vertinami pagal socialinės gerovės, o ne pagal piniginio pelno kriterijų. Autorių nuomone, ne pelno sektoriaus organizacijas apibūdina šie požymiai:

- pelningumo kriterijaus stoka;
- tendencija būti paslaugų teikimo organizacijomis;
- tikslų bei strategijų pasirinkimo laisvės ribotumas;
- profesionalų vyravimas;
- kitokia nei privačių/pelno organizacijų atskaitomybė;
- viešojo sektoriaus organizacijų atkaitomybė elektoratui ir politiniam procesui;
- vadybinės kontrolės tradicijų stoka.

Tačiau kaip matysime toliau, 1.5 skirsnyje ir ketvirtojoje dalyje, viešųjų ir privačių, pelno ir ne pelno organizacijų skirtumai gerokai sumažėjo dėl įvykdytų viešojo/ne pelno sektoriaus reformų, kurios jas priartino prie privataus/pelno sektoriaus.

Tiesa, yra ir šio laipsniško sektorių suartėjimo idėjos priešininkų (Cabinet Office, 1988, §1.5): Lyginti su privačiu sektoriumi reikia atsargiai. Privačiame sektoiuje egzistuoja tiesioginis ryšys tarp komercinės sėkmės ... ir paslaugos kokybės. Viešojo sektoriaus padėtis sudėtingesnė ir daugeliu požiūrių visiškai kitokia. Apskritai paslaugos teikimo motyvai, paslaugos pobūdis, jos teikimo būdai čia nėra diktuojami rinkos. Tokiomis sąlygomis paslaugos atitikimo visuomenės lūkesčius mastą nustato politinis sprendimas, remdamasis ekonominiais ir socialiniais prioritetais. Atliekantieji viešųjų paslaugų teikimo funkciją jaučia profesinę pareigą ją atlikti kuo kokybiškiau pagal esamus išteklius. ◆

❖ Tačiau kas yra viešasis sektorius griežtąja prasme?

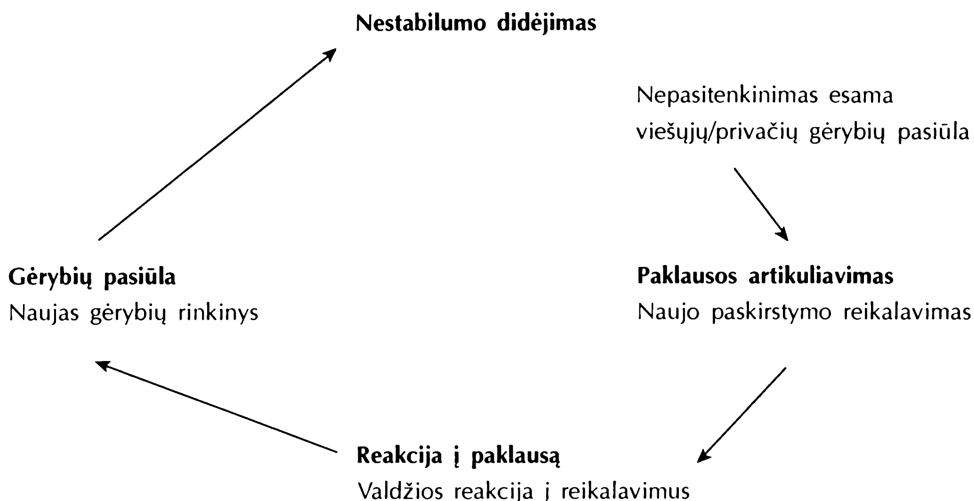
Vieną iš atsakymų teikia ekonomistai, kurių nuomone viešumo ir privatumo sąvokas galima analizuoti „gėrybių" terminais.

Viešoji gėrybė – tai gėrybė arba paslauga, prieinama visiems. Grynos viešosios gėrybės yra tos, kurias teikia valstybė, o ne rinka. Grynos privačios gėrybės yra tos, kurios vartojamos pasirinktinai ir kurias gali vartoti tik už jas mokantys. Anot Samuelsono (1954), svarbiausias viešųjų gėrybių bruožas yra jų nedalumas arba prieinamumas visiems; tuo jos skiriasi nuo privačių gėrybių, kurios pagal apibrėžimą prieinamos ne visiems. Už viešąsias gėrybes mokama mokesčių lėšomis, o jų kainą išreiškia mokesčių naštos dydis. Už privačias gėrybes mokama individualiai – pagal rinkos kainų sistemą.

Apskritai galima sakyti, jog viešųjų ir privačių gėrybių skirtumą iš dalies lemia politiniai sprendimai. Pavyzdžiui, kai kuriose šalyse medicinos paslaugos daugiausia teikiamos viešajame sektoriuje, kur jos yra prieinamos visiems; kitose šalyse vyrauja daugiausia privati medicina ir individualus sveikatos draudimas. Kai kuriose šalyse viešasis transportas dosniai subsidijuojamas; kitose viešojo transporto praktiškai nėra arba vartotojui jis yra labai brangus. Tad viešųjų/privačių gėrybių dichotomija iš dalies padeda atsakyti į klausimą, kas yra viešasis sektorius. Tačiau dėl viešosios gėrybės apibrėžimo nuo seno (nuo septintojo dešimtmečio) vyksta ekonomistų ginčai. Pavyzdžiui, Buchananas (1968) iškėlė abejonių dėl Samuelsono (1954) pateikto grynų viešųjų gėrybių apibrėžimo. Jis teigė, jog egzistuoja daugybė gėrybių, kurios neįtelpa į šią dichotomiją. Kai kurios viešosios gėrybės gali turėti „dalomumo" savybių. Anot Buchanano, gali egzistuoti „klubai", kuriuose panaudojus tokius mechanizmus, kaip rinkliavą arba nario mokestį, gėrybė tampa neprieinama kai kuriems visuomenėms nariams. Klubų teorija atsirado ginčuose dėl viešumo/privatumo skirtumo, kai vis labiau aiškėjo, jog tiek teoriškai, tiek praktiškai „grynos" viešosios gėrybės tampa vis labiau negrynos. Dėl viešųjų gėrybių grynumo viešajai politikai faktiškai rūpi išsiaiškinti, kas ją teikia, kas moka, kaip moka ir kam moka. Net pripažinus, kad tam tikra paslauga yra „vieša", iš to dar neišplaukia, kad ji turi būti teikiama valstybės ar kad ji turi būti prieinama visiems. Pavyzdžiui, socialistinėje Kinijoje daugelis medicinos ir švietimo paslaugų yra mokamos. Viešoji gėrybė gali būti teikiama privačiai ir vartojama sumokėjus vartotojo mokestį. Pavyzdžiui, tankas gali būti užsakytas kariuomenės, bet pagamintas privačios kompanijos. Be to, „viešoji" gėrybė gali tenkinti Samuelsono kriterijus, bet žmonėms būti prieinama tik pagal politikos nustatytus kriterijus, ir atitekti tik tam tikroms žmonių grupėms arba tipams. Tokia gėrybė bus neprieinama kai kuriems žmonėms, nes jie neatitinka nustatytų kriterijų (Musgrave, 1959). Kitaip sakant, į viešąjį ir privatų sektorių žvelgiant iš gėrybių teorijos perspektyvos, matyti, jog jie sutampa ir sąveikauja, nėra griežtai atskirti vienas nuo kito. Viešasis sektorius yra viešų ir privačių elementų mišinys arba rinkinys.

Kas lemia šio rinkinio sudėtį? Frey (1978) mano, jog egzistuoja viešųjų gėrybių paklausos ciklas, vadinasi, ilgainiui viešasis/privatus sektorius, reaguodamas į rinkėjų, valdžios, viešųjų tarnybų ir gamintojų sąveiką, pakis (žr. 1.1 diagramą).

1.1 diagrama. Viešųjų ir privačių gėrybių paklausos ciklas



Šaltinis: Frey (1978:116–121)

Kartkartėmis kyla nepasitenkinimas viešosios gėrybės tiekimu arba jos kaina. Valdžia į tai reaguoja ir keičia viešosios gėrybės tiekimo būdą arba jos tiekimo apimtis. Tai tampa vėlesnio nepasitenkimo šaltiniu. Ar ne taip atsitiko devintąjį dešimtmetį, kai paklausa (rinkėjams/kapitalistams reikalaujant daugiau „privačių" gėrybių) sukūrė naują pasiūlą (daugiau „klubinių" gėrybių, mažiau „grynųjų" viešųjų gėrybių)? Ar šį dešimtmetį šis rinkinys bus peržiūrėtas? ◆

❖ Kieno visuomenė? Ar viešąją sferą apibrėžia vyrai?

Nuo aštuntojo dešimtmečio feministinė viešosios politikos kritika pabrėžia, kad politinį procesą daugiausia formuoja tai, ką vyrai laiko viešąja sritimi.

Carole Pateman, „Feminist Critiques of the Private/Public Dichotomy", 1983

Privačios ir viešosios srities dichotomija yra esminė beveik dviejų šimtmečių trukmės feminizmo literatūrai ir politinei kovai; faktiškai visas feministinis sąjūdis sukasi aplink ją ... Liberaliajame feminizme yra radikalių implikacijų jau vien todėl, kad jis meta iššūkį tai privačios ir viešosios srities priešpriešai, kuria remiasi liberalizmo teorija ir praktika. Liberalusis privatumo ir viešumo kontrastas nėra tik dviejų socialinės veiklos formų kontrastas. Viešoji sritis ir joje galiojantys principai traktuojami kaip atskiri ir nepriklausomi nuo santykių privačioje srityje ... Feministai argumentuoja, kad liberalizmas remiasi patriarchaliniais ir klasiniais santykiais, ir kad privačios ir viešosios srities dichotomija nuslepia moterų pavergimo faktą tariamai universalioje, lygiateisėje ir individualistinėje santvarkoje (p. 281–283).

Kristie Beuret, „Women and Transport", kn.: Mavis Maclean and Dulcie Groves (eds), *Women's Issues in Social Policy,* 1991

Remdamasi statistika apie keliavimo būdus, keleivių amžių ir lytį bei automobilių naudojimą autorė argumentuoja, kad gero viešojo transporto nebuvimas smarkiai mažina moterų įsidarbinimo galimybes, riboja šeimyninę ir pramoginę veiklą. Ji daro išvadą, jog siekdamos pagerinti savo socialinę ir ekonominę padėtį moterys turėtų aktyviau veikti viešojo transporto politiką. Beuret siūlomos priemonės: viešojo transporto saugumo didinimas; didesnis automobilių prieinamumas; maršrutų schemos, kurios viešąjį transportą padarytų pigesnį ir patogesnį moterims; ir kai kurios radikalesnės priemonės, kurios moterims sumažintų kelionių būtinybę.

Kiti šios knygos autoriai pabrėžia, jog viešosios srities ribos konstruojamos taip, kad privačios problemos, kurių moterims iškyla transporte ir kitose socialinio bei ekonominio gyvenimo srityse, išstumiamos iš „viešųjų" problemų rato; dėl to sritys, kurios aktualesnės moterims nei vyrams, yra menkiau aprūpinamos ištekliais, blogiau atstovaujamos politiškai.

Jan Pahl (ed.), *Private Violence and Public Policy,* 1985

Knygoje nagrinėjama, kodėl Vakarų visuomenėse viešoji politika šeimą išstūmė iš viešosios srities. Vienas iš šio fakto padarinių buvo tai, kad prievarta, moters patiriama šeimoje, nepatekdavo į viešosios politikos akiratį. Tai iliustruoja viešųjų ir privačių sričių apibrėžimo ir viešosios politikos santykio su individo privatumu problemą. Pahlas daro išvadą, jog būdas, kuriuo (vyrų) apibrėžiamos privačios valdos, daug pasako apie galios pasiskirstymą visuomenėje.

E. Meehan and S. Svenhuijsen (eds.), *Equality Politics and Gender,* 1991

Puikus straipsnių rinkinys, kuriame aptariama lyčių lygybės politika įvairiose Europos šalyse. Keletas autorių nagrinėja viešumo/privatumo dichotomijos poveikį tai politikai. ◆

„Politikos" (*policy*) idėja

Žodžių reikšmės kinta. Anot Heclo (1972), kaip ir „viešumo" sąvoka, „politikos" idėja nėra nei tiksli, nei akivaizdi:

> Akademinėje bendrijoje pasakyti, kad kuriuo nors klausimu egzistuoja bendras sutarimas, reiškia pamojuoti raudonu skuduru bulių garde, tačiau politika (*policy*) yra vienas iš terminų, dėl kurių prasmės daugmaž sutariama. Tradiciškai terminas „politika" paprastai taikomas tam, kas yra „daugiau" nei atskiri sprendimai, bet „mažiau" nei masiniai socialiniai judėjimai. Tad analizės lygmens požiūriu „politika" yra vidurinio lygmens sąvoka. Daugelis autorių vartoja antrąjį esminį jos elementą – jos implikuojamą tikslingumą.
> *(Heclo, 1972:82)*

Nepaisant šio sutarimo, – tęsia Heclo, – nėra sutarimo dėl to, ar politika yra kažkas daugiau nei „tikslingas" veiksmų kursas. Politika gali implikuoti ir dalykus, kurių nebuvo siekiama, tačiau kurie vis dėlto vykdomi jos įgyvendinimo arba administravimo

praktikoje. Kai kuriose kalbose, pavyzdžiui, anglų kalboje aiškiai atskiriamas „politikos" *(policy)* ir „administravimo" *(administration)* skirtumas, tačiau kitose jis menkiau išreikštas. Oksfordo anglų kalbos žodynas pateikia tokius politikos *(policy)* apibrėžimus: „Politinis įžvalgumas; valdymo menas; apdairus elgesys; gudrumas; vyriausybės, partijos ir pan. priimtas veiksmų kursas." Vienas sinonimų ir antonimų žodynas pateikia tokią eilutę: „Politika, valstybės valdymo menas, administravimas, išmintingumas, planas, vaidmuo, veiksmas, taktika, strategija, įžvalgumas." O jo antonimas? – „Betiksliškumas". Droras pastebi, jog „politikos formavimo" idėją, reiškiančią „sąmoningą rinkimąsi iš dviejų alternatyvių visuomenės valdymo būdų" (Dror, 1989:xiii), galima rasti senovės graikų ir Renesanso politinėje teorijoje, tačiau ji mažiau akivaizdi Romos civilizacijoje. Anot jo, politikos idėją, suvokiamą kaip rinkimąsi iš alternatyvų, galima aptikti merkantilistų rašiniuose apie prekybą. Heidenheimeris (1986), tyrinėjęs šios sąvokos istoriją Europoje, pastebi, jog nuo XVIII a. pabaigos, siekiant susisteminti žinias apie valdymą ir apie visuomenių gerovę, buvo steigiamos „Polizey" profesorių katedros. Anglosaksų *policy* sunkiai eksportuojamas. Daugumai Europos kalbų kyla problemų nusakant *policy* ir *politics* skirtumą. Kaip pažymi Ostromas ir Sabetti, „Anglų kalbos žodį *policy* sunku išversti į prancūzų, vokiečių, italų ir ispanų kalbas." Lernerio ir Laswello knygos *The Policy Sciences in the United States* (1951) pavadinimas į prancūzų kalbą buvo išverstas kaip *Les Sciences de la politique au Etat-Unis* (Ostrom and Sabetti, 1975:41).

Šiuolaikinėje anglų kalboje „politika" *(policy)* reiškia tam tikrą veiksmų kursą arba planą, tam tikrą politinių tikslų aibę, bet ne „administravimą" (Wilson, 187). Šioje vartosenoje, susiklosčiusioje po Antrojo pasaulinio karo, „politika" reiškia racionalią nuostatą, apgalvoto sprendimo apraišką. Ar galima įsivaizduoti politikos veikėją, kuris prisipažintų nesivadovaujantis jokia „politika" spręsdamas klausimą *x*? Politika (*policy*) – tai mėginimas apibrėžti ir struktūrizuoti racionalų pagrindą veiklumui arba neveiklumui.

Valstybei keičiant savo legitimacijos diskursus keičiasi ir „politikos" funkcijos. Šiuolaikinė liberalioji demokratinė valstybė po Antrojo pasaulinio karo turėjo tapti sistema, mėginanti savo teisėtumą grįsti apeliacijomis į savo vykdomą „politiką". Hogwoodas ir Gunnas (1984:13–19) nurodo dešimtį dabartinės „politikos" vartosenos būdų, kur ji suvokiama:

- kaip tam tikros veiklos srities įvardijimas;
- kaip bendro tikslo arba geidžiamos padėties išraiška;
- kaip specifiniai siūlymai;
- kaip valdžios sprendimai;
- kaip formalus sankcionavimas;
- kaip programa;
- kaip išeiga;
- kaip rezultatas;
- kaip teorija arba modelis;
- kaip procesas.

Žodžio „politika" prasmė turėtų būti suvokiama platesniame istoriniame kontekste. Panašiai kaip visuomenės sąvokos kaita, kintantis politikos sąvokos turinys mums daug pa-

sako apie praktinės politikos kaitą. Anglų kalboje *policy* turi įvairių prasmių. Pavyzdžiui, Shakespeare'o veikaluose galime rasti keturias šio termino vartojimo prasmes: išmintingumas, valdymo forma, reikalų tvarkymas ir „makiavelizmas“ (žr. toliau:1.6). Politika tada reiškė politinio iliuzionizmo, gudravimo ir klastingumo meną. Vaidyba, reginiai ir iliuzijos buvo toji materija, kuria rėmėsi politinė galia. Shakespeare'as naudojosi makiavelizmo filosofijos sąvokomis, kurios jo laikais buvo gerai žinomos. Valdžios neįmanoma išlaikyti savo rankose vien prievartos priemonėmis. Tam reikia vykdyti, makiavelišką prasme, tam tikrą *politiką*: tačiau „politika yra aukščiau už sąžinę“, kaip mums sako giesmininkas *Timonas atėnietis*.

❖ Politika kaip gudravimas

Shakespeare'o amžininkas Marlowe'as, pateikė bene įdomiausią makiavelišk0sios politikos sampratos iliustraciją. Jo pjesėje *Žydas iš Maltos* politikos idėja atlieka pagrindinį vaidmenį; pats šis žodis dažnai pasirodo jos tekste. Antai vienas iš riterių kalba apie „paprastą politiką"; vėliau Barabas į tai atsako: „Taip, tai yra jų politika, jų gudravimas. Tai nėra paprastumas, kurį jie skelbia." Politika turi dvigubą prasmę: paprastąją ir klastingąją. Ji turi sukurti įtikinamą siužetą, kuris tarnautų klastūno tikslams: politika yra vaidyba. Ir, kaip sako Itamoras, „Jos prasmė turi dar vieną prasmę". Savo politikos dėka Barabas gauna „ne tokią menką" Maltos valdytojo vietą. Jis kursto turką prieš krikščionį ir iš tokios politikos gauna „pelno".

Pramanas dažnai keistesnis už tikrovę

Knygoje *Yes Prime Minister* Jonathanas Lynnas ir Antony Jay (1987) įtaigiai parodo, kad politika gali būti grynas akių dūmimas. Seras Hemfris, svarstydamas nedarbo mažinimo planą, pastebi, kad iš tikrųjų parlamentaras „tik mėgina atrodyti taip, tarsi jam rūpėtų nedarbas. Taip yra todėl, kad jis baiminasi, jog neatrodo, kad jis mėgina atrodyti taip, tarsi jam rūpėtų nedarbas" (p. 26). ◆

Kaip matysime toliau (1.6), Francisas Baconas, Shakespeare'o ir Marlowe'o amžininkas, politiką taip pat suvokė kaip racionalaus gudravimo meną. Tačiau ilgainiui šią politikos sampratą pakeitė idėja, kad politika sietina su sprendimų priėmimu, o jų vykdymas arba įgyvendinimas – su „administravimu“ ir „biurokratija“. Nacionalinėse valstybėse formuojantis pramoninei visuomenei su atitinkamomis administracinėmis formomis, biurokratija, kaip parodė Maxas Weberis, tapo racionaliuoju valstybės komponentu, kurio paskirtis – vykdyti savo politinių, t. y. renkamųjų šeimininkų valią.

Biurokratija savo teisėtumą kildino iš pretenzijų į savo nepolitiškumą, o politikai savo autoritetą grindė elektorato pritarimu jų politikai, arba „platformai“. Tad terminas politika (*policy*) tapo politinio racionalumo išraiška. „Turėti politiką“ reiškia turėti racionalių argumentų, pretenduojančių į problemos supratimą ir teikiančių jos sprendimą. Politika atskleidžia tai, kas yra, ir tai, kas turi būti. Ji grindžiama tam tikra savo teisėtumo teorija. Pramoninėse visuomenėse susiklosčius šiuolaikinėms rinkimų ir partinėms sistemoms politinis diskursas tapo pagrindine terpe elektoratui sąveikauti su politika ir su

alternatyviais politiniais elitais. Iš politiko tikimasi „politikos“ panašiai kaip parduotuvėje tikimasi rasti parduodamų prekių. Schumpeterio „realistinėje“ demokratijos koncepcijoje „politika“, arba „platforma“, yra esminė demokratinių mainų valiuta:

> demokratinis metodas yra tokia institucinė politinių sprendimų priėmimo tvarka, kai tam tikri individai per konkurencinę kovą dėl rinkėjų balsų įgyja sprendimo galią ... Žinoma, reikiamu laiku visos partijos apsirūpina principais, arba platformomis; šie principai, arba platformos, apibūdina partiją, kuri juos priima, ir gali turėti reikšmės jos sėkmei lygiai taip pat, kaip apie prekybos centrą galima spręsti pagal jo siūlomų prekių asortimentą, kuris gali lemti sėkmę ... Partijų ir partinių politikų reikia tik todėl, kad rinkėjų masė geba elgtis tik kaip banda ... Partijos valdymo psichotechnika, partinė reklama, šūkiai ir maršai nėra tik papuošalai. Jie yra politikos esmė.
> *(Schumpeter, 1974:269–283)*

(Apie partijos valdymo ir partinės reklamos vaidmenį žr. Franklin, 1994, ir 2.3.2 skirsnį toliau šioje knygoje.)

Atitinkamai politikos, kaip „prekės“, arba „platformos“, idėja įgijo neutralių konotacijų, kai atsiskyrė nuo makiavelistinių prasmių, su kuriomis ją siejo Shakespeare'as ir Marlowas. Politika (*policy*) ir politika (*politics*) dabar (bent jau anglų kalboje) yra visiškai skirtingi terminai. *Policy* kalba ir retorika tapo pagrindiniu politinio racionalumo instrumentu. Kaip rašė Lasswellas:

> Žodis *policy* paprastai nusako svarbiausius sprendimus, priimamus organizuotame arba privačiame gyvenime ... *policy* neturi tų nemalonių konotacijų, siejamų su žodžiu *politinis*, kuris dažnai asocijuojasi su „šališkumu“ arba „korupcija“.
> *(Lasswell, 1951b:5)*

Liberaliose demokratinėse sistemose politinis elitas privalo racionaliai argumentuoti tai, ką jis daro arba ketina daryti. Petrui Didžiajam pakako pasakyti, kad jam nepatinka barzdos, ir barzdos buvo nuskustos. Režimuose, kurie veikia pagal religinio tikėjimo kodeksus, įsakui ar sprendimui pateisinti gali pakakti nuorodos į religinį kanoną. Tačiau visuomenės, kurios nėra taip priklausomos nuo religinių vertybių, politikai, kaip politikos kūrėjai, turi bent vaizduoti, kad imasi veiksmų racionaliai apsvarstę padėtį; žodžiu, mes tikimės, kad valdžia turi tam tikrą „politiką“ir ja vadovaujasi.

1.3 VIEŠOSIOS POLITIKOS ANALIZĖS RAIDA

Viešosios politikos analizės atsiradimas ir raida sietina su šiuo valstybės ir politikos racionalizavimo kontekstu. Atsiradusi gamtos mokslų metodologija buvo tarsi pagrindiniai sąvokiniai rėmai, kuriuose XIX ir XX a. vyko visuomenės ir „viešojo administravimo“ studijos. Anot Trudi Miller:

Beveik visą XX amžių viešojo administravimo studijose ir politiniuose moksluose vyravo gamtos mokslų metodologija ... Implicitiškai ši nuostata rėmėsi prielaidomis, jog (1) dėsniai, kurie valdo žmogiškąją elgseną, egzistuoja nepriklausomai nuo žmogaus ir (2) socialinių sistemų elementai visur ir visada yra labai panašūs. Šias implicitines prielaidas atspindi įprastieji kiekybiniai socialinio mokslo metodai.

(Miller, 1984:253)

Kaip matysime vėliau (4.5), ši nuostata ypač būdinga tai analizei, kuri naudojama matuojant ir vertinant organizacijų, žmonių ir vykdomųjų politikų „efektyvumą“ „stabilių santykių ir išmatuojamų reiškinių“ pasaulyje (Young, 1977, 1979; žr. 3.7.7; Kirlin, 1984:161). Viešosios politikos plėtojimasis buvo grindžiamas švietimo idėja, jog pasaulis kupinas mįslių ir problemų, kurios gali būti „išspręstos“ pasitelkus protą ir žinias. Newtono atrasti planetų judėjimo dėsniai tapo sektinu pavyzdžiu to, ką gali duoti žmogiškosios visuomenės pažinimas. Tad politikos mokslų raidą galime suvokti kaip siekį sukurti protingą valdymą, disponuojantį reikiamomis „žiniomis“ apie esamas „problemas“ ir galintį pasiūlyti „geresnių sprendimų“. Kaip parodė Maxas Weberis, pramoninės civilizacijos plėtra skatino ieškoti racionalesnių valstybės, komercijos ir pramonės organizavimo būdų (Weber, 1991:196–252). Iš čia kilo politikos, kaip politinės funkcijos, ir valdymo, kaip biurokratinės funkcijos skirtumas. Tuo pačiu metu didesnio racionalumo siekį, sprendžiant socialines bei kitokias „problemas“, lydėjo valstybės pajėgumo įgyti ir kaupti informaciją didėjimas, taip pat empirinių tyrimų, tokių, kaip sociologinės apklausos, atsiradimas (žr. 2:2.1).

Vėliau, XX a. pradžioje, ši idėja, kad valdžia gali politinėmis priemonėmis „spręsti“ problemas, ir pirmiausia „ekonomines“, pakeitė socialinių mokslų santykį su politika ir valdžia. Ketvirtąjį dešimtmetį socialiniai teoretikai, iš kurių žymiausias buvo ekonomistas Johnas Maynardas Keynesas, jau galėjo teigti, jog valdžia neturi galimybių išspręsti kylančių problemų, jeigu ji nepripažins būtinybės vadovautis informuotesniu, teoretiškesniu požiūriu į valdymą. Jis pranašavo, jog ateityje politinių sprendimų priėmimą formuos veikiau ekonomistų idėjos, o ne politiniai interesai (Keynes, 1936).

Kitos į politiką *(policy)* orientuotos tyrimų formos atsirado per laikotarpį nuo tarpukario iki septintojo dešimtmečio pradžios. Beveik visą šį laikotarpį tokios disciplinos kaip sociologija, psichologija, politiniai mokslai, viešasis administravimas, vadyba ir gamtos mokslai, turintys politinių implikacijų, buvo pasitelkiamos politikos analizei, tačiau jokia prasme nesudarė bendros koncepcijos. Pastangų sukurti vieningesnę viešųjų problemų ir viešosios politikos tyrimų koncepciją atsirado pirmiausia Amerikoje, Haroldo Lasswello darbuose (žr., pvz., Lasswell, 1930a, 1948b), iš kurių geriausias buvo Lernerio ir Lasswello studija apie „viešosios politikos mokslus“ (1951).

❖ Lasswellas, viešosios politikos mokslų idėja ir politikos analitiko vaidmuo

Mokslai yra politikos mokslai *(policy sciences)* tiek, kiek padeda suprasti visuomenės politikos formavimo procesus arba teikia duomenų, kurių reikia priimant racionalius politinius sprendimus ... Atsikratę tos nuošalumo nuostatos, kurios mūsų civilizacijoje laikėsi mokslo žmonės, galė-

tume susiburti į tyrimų grupes, demokratinei bendruomenei pajėgiančias suteikti reikiamų žinių ... Šiandien gyvename vis niūresniu tampančiame pasaulyje, kuriame demokratinės vertybės puolamos ypač įnirtingai ir kuriame kyla grėsmė pačiam žmonių giminės išlikimui. Šiomis sąlygomis būtina ieškoti strategijos, kaip geriau panaudoti turimus ribotus intelektinius išteklius ginant ir įtvirtinant mūsų vertybes. Terminas „politika" *(policy)* čia vartojamas pabrėžiant būtinybę išsiaiškinti tuos socialinius tikslus, kuriuos turėtų aptarnauti esami mokslo energijos ištekliai.

(Lasswell, 1948b:122)

Politikos mokslai (*policy sciences*) apima: 1) metodus, kuriais naudojamasi tiriant politikos formavimo procesus; 2) tokių tyrimų rezultatus; 3) disciplinų, labiausiai tenkinančių intelektinius mūsų laikmečio poreikius, atradimus.

(Lasswell, 1951b:4)

Politikos mokslais galime laikyti tas disciplinas, kurios aiškina politikos formavimo ir įgyvendinimo procesus, renka duomenis ir teikia interpretacijas, turinčias reikšmės politinėms laikmečio problemoms. Politikos mokslų idėja siekia ne to, kad energija būtų švaistoma einamųjų problemų įvairovei, o to, kad būtų atkreiptas dėmesys į fundamentalias ir paprastai ignoruojamas problemas, kurios kyla visuomenėje. Politikos mokslų idėja nereikalauja, kad mokslininkai išsižadėtų objektyvumo rinkdami arba interpretuodami duomenis, ar kad nustotų tobulinti sąvokinius tyrimų įrankius. Ji veikiau ragina atkreipti dėmesį į problemas, kurių sprendimas padėtų išsaugoti paties mokslininko vertybes, ir reikalauja skrupulingo objektyvumo bei maksimalaus teorinio išradingumo vykdant tyrimų projektus. Ji reikalauja atsižvelgti į visą svarbių įvykių (praeityje, dabartyje ir numatomoje ateityje) kontekstą, kuriame veikia pats mokslininkas ... Tikėtina, kad tokia politikos mokslų orientacija ... leis patobulinti žinias, kurių reikia demokratijos praktikai tobulinti. Žodžiu, ypatingas dėmesys skiriamas demokratijos politiniams mokslams, kurių galutinis tikslas – ir teorijoje, ir praktikoje realizuoti žmogiškąjį orumą.

(Lasswell, 1951b:14–15). ◆

❖ Harold D. Lasswell, „The Emerging Conception of the Policy Sciences", 1970

Šiame straipsnyje, išspausdintame pirmajame žurnalo *Policy Sciences* numeryje, Lasswellas pateikia aštuntojo dešimtmečio politikos mokslų būklės apžvalgą. Jis atskiria politinio proceso pažinimą nuo žinių, naudojamų politiniame procese, ir argumentuoja, jog skiriamasis politikos mokslo bruožas yra jo orientacija į problemas. Orientacija į problemas reiškia, kad siekiama tarpdisciplininio požiūrio, jungiančio skirtingas idėjas ir metodus. Politikos mokslininko indėlis yra tai, kad jis į analizę įlieja kūrybinių elementų, kūrybiškai pertvarko atskirų specialistų teikiamus tam tikros problemos suvokimo būdus.

Šiuolaikinis polikos teoretikas save suvokia kaip žinių ir veiksmų integravimo žinovą, tad ir kaip specialistą, kuris geba išgauti ir panaudoti tą racionalumą, kuriuo disponuoja individai bei jų grupės. Jis yra tarpininkas tarp tų, kurie specializuojasi tam tikrose pažinimo srityse, ir tų, kurie ima-

si atsakomybės sprendžiant viešojo ir privataus gyvenimo problemas ... Tiek intelektualai, tiek visa visuomenė apskritai pradeda suvokti vienytojo, tarpininko, taikintojo vaidmens būtinybę ...
(Lasswell, 1970a:13–14)

Taigi polikos mokslai suvokiami kaip:

- kontekstiniai;
- polimetodiniai;
- problemiškai orientuoti.

Svarbus šios orientacijos į politiką kaip į pažinimo procesą bruožas yra tai, kad politikos formavimo procese išskiriamos atskiros stadijos ir funkcijos (žr. 1.10).

Polikos analizė kaip viešoji terapija

Nereikia baimintis politikos mokslininko, nes kitaip nei politikas, jis nėra šališkas asmuo. Iš to, kaip Lasswellas jį vaizduoja, susidaro įspūdis, kad anksčiau ar vėliau politiniai konfliktai turi paklusti politinio mokslininko neatremiamai logikai ir neginčijamiems empiriniams duomenims, panašiai kaip paciento asmeniniai konfliktai galiausiai nurimsta veikiami įtaigių psichoterapeuto aiškinimų ... Čia negalime nepastebėti paralelės tarp politikos mokslo poveikio politiniams mokslininkams ir profesinio paruošimo poveikio pradedančiajam psichoterapeutui. Parengiamoji analizė jaunąjį terapeutą aprūpina įžvalgomis į giliausius savo motyvus ir taip užkerta kelią paties terapeuto konfliktų projekcijai į pacientą ir, žinoma, ligos paūmėjimui. Ir politikos mokslo studijos yra autoterapija, nes jos neutralizuoja socialinio teoretiko valdžios troškimą. Tad politikos mokslas yra terapinis ir pragmatinis: socialinis gydytojas, mokydamasis gydyti visuomenę, gydo pats save.
(Merelman, 1981:496) ◆

Politikos mokslai netrukus pasiskirstė į dvi atšakas, kurios, kaip siūlė Lasswellas, gali būti apibrėžtos kaip pažinimas politiniame procese ir kaip politinio proceso pažinimas (Lasswell, 1970a):

- „politikos analizė“ (*policy analysis*), teikianti žinių politiniam procesui;
- politinio proceso analizė, teikianti žinių apie viešosios politikos formavimą ir įgyvendinimą.

„Politikos analizės“ ištakos siekia karo laikus ir sietinos su OT (operacijų tyrimo) bei ekonominės analizės metodikų atsiradimu. Todėl pirmieji politikos analizės mėginimai buvo skirti ekonominės ir gynybinės politikos sritims. Tačiau vėliau, septintąjį dešimtmetį, labai padidėjo JAV ir kitų valstybių informacijos ir analizės poreikiai sprendžiant švietimo, transporto, miestų planavimo, sveikatos apsaugos ir pan. problemas. Amerikoje ši valstybės ekspansija siejama su Kennedy ir Johnsono „Naujųjų aukštumų“ bei „Didžiosios visuomenės“ programomis. Šios programos reikalavo naujų taikomųjų tyrimų metodų, kurių svarbiausias tikslas buvo problemų analizė ir alternatyvių sprendimų, leidžiančių jas pašalinti arba palengvinti, paieška. Meltsneris (1976:2) pabrėžia, jog terminai „politikos analizė“ *(policy analysis)* ir „politikos analitikas“ šiuolaikine prasme

plačiai pradėti vartoti septintąjį dešimtmetį Droro (1967), įvairiuose oficialiuose dokumentuose (US Congress, 1969), o bene pirmasis, pasak Meltsnerio, juos tokia prasme ėmė vartoti Charlesas Lindblomas 1958 metais. Šio pobūdžio politikos analizė, kurią Wildavsky (1979) įvardijo kaip „tiesos sakymą valdžiai", rėmėsi įsitikinimu, jog socialinis mokslas yra iš esmės socialinė inžinerija arba socialinė medicina. Visuomenės pažinimas turėjo suteikti priemonių visuomenei patobulinti. Be to, šios valdžiai skiriamos analizės plėtra sutapo su gynybos sektoriaus ir verslo pasaulio idėjomis apie tai, kaip sprendimų priėmimo procesą padaryti efektyvesnį. Svarbus šių idėjų šaltinis buvo operacijų tyrimai (OT) – tai analizės metodas, sukurtas Britanijoje ir JAV per Antrąjį pasaulinį karą. Kitas politikos analizės šaltinis buvo vadybos teorijos bei metodikos, skolinamos iš privataus bei korporacinio sektoriaus. Kaip matysime toliau, abi šias įtakas septintąjį dešimtmetį personifikavo Robertas McNamara, prezidento Kennedy gynybos sekretorius. Politikos analizės samprata, susiklosčiusi tais laikais, gana greitai pasklido po įvairias kitas politikos studijų sritis Amerikoje ir kitur.

Septintąjį dešimtmetį vis daugiau ir daugiau problemų ėmė dingti „juodojoje" politinių sprendimų priėmimo „sistemos" dėžėje. Liberalios demokratinės valstybės buvo spaudžiamos imtis atsakomybės už nuolat platėjantį socialinių, ekonominių ir kitokių problemų ratą. Jungtinėse Valstijose šis periodas apima pirmiausia Kennedy ir Johnsono prezidentavimo metus. Tipišku to laiko literatūros pavyzdžiu gali būti Bauerio ir Gergeno redaguotas leidinys *The Study of Policy Formation* (1968), kuriame pateikiama tuometinės politikos analizės apžvalga. Pagiriamąją knygos pratarmę parašė Robertas C. Woodas, tuometinis Miestų planavimo departamento sekretoriaus pavaduotojas. Woodas giria knygą už tai, kad ji padeda praktikams, tokiems kaip jis, siekti to, ką prezidentas Johnsonas vadino „išmanančių žmonių pastangomis daryti tai, kas teisinga". Tad politikos analizė susiklostė epochoje, kai valdžia buvo suvokiama kaip „problemų sprendėja", o politinė sistema – kaip problemų procesorius. Kalbėdamas apie tuometinę Amerikos politiką Keithas Hope'as pastebėjo:

> Tikrai amerikietiškas žodis nepatenkinamai socialinei padėčiai apibūdinti – tai „problema", t.y. tai, kas gali būti išspręsta ir pašalinta; o tipiškas padėtį taisančio socialinio veiksmo apibūdinimas – tai „programa", t.y. dalykas, kuris turi iš anksto nustatytą pradžią, tąsą ir baigtį. Jungtinėse Valstijose socialiniai teoretikai dažnai kalba taip, tarsi „Didžiąją visuomenę" galima būtų pasiekti peršokus globos valstybės periodą ...
>
> *(Hope, cituajama pagal Sharpe, 1975:16)*

Kita analizės rūšis – susiklosčiusi *pari passu* su problemiškai orientuota analize – daugiausia orientavosi į konstitucijų, įstatymų leidybos, interesų grupių ir viešojo administravimo studijas. Ši politikos mokslo orientacija pirmiausia siejama su keturių autorių – Haroldo Lasswello, Herberto Simono, Charleso Lindblomo ir Davido Eastono vardais. Jų idėjoms skirsime daug vietos visoje šioje knygoje, ir geriausias būdas pradėti politinio proceso ir politikos analizės studijas – perskaityti jų ankstyvuosius veikalus ir vėliau sekti jų idėjų raidą.

Lasswellas yra bene svarbiausias politikos mokslų idėjos *spiritus movens*. Jo rašiniai viešosios politikos temomis siekia ketvirtąjį dešimtmetį, kai jis, veikiamas Čikagos mokyklos, užėmė problemiškai orientuotą, tarpdisciplininę poziciją. Penktąjį dešimtmetį jis prisidėjo įsteigiant vieną pirmųjų „minties tankų" *(think-tank), American Policy Commission*, kurio tikslas – „mažinti atotrūkį tarp pažinimo ir politikos" skatinant konstruktyvų socialinių mokslininkų, verslininkų ir politikų dialogą (J.A. Smith, 1991:105). Jis taip pat buvo glaudžiai susijęs su vienu įtakingiausių „minties tankų", *RAND Corporation* (kaip RAND magistrantų mokyklos priežiūros tarybos narys; plačiau apie RAND žr. 2.8.2). Lasswello 1956 m. studija buvo vienas pirmųjų mėginimų pateikti politinio proceso „stadijų" koncepciją (žr. 1.10).

Herberto Simono indėlis į viešosios politikos mokslo raidą neabejotinai buvo bene svarbiausias. Atsižvelgiant į tarpdisciplininį viešosios politikos tyrimų pobūdį, tas faktas, jog Simono darbai turėjo įtakos įvairiausiems socialiniams mokslams, tarp jų ekonomikai, psichologijai, vadybai, kompiuteriniam modeliavimui, sociologijai ir politiniams mokslams, dabar paaiškina, kodėl studentas, imdamasis bet kurios temos, susiduria su Simono vardu. Simono domėjimasis žmogiškuoju sprendimų priėmimo procesu buvo grindžiamas „riboto", bet tobulėjančio racionalumo idėja. Šią temą jis gvildeno ir teoriškai, ir empiriškai. Jo idėja sprendimų priėmimo procesą nagrinėti kaip racionalią tam tikrų stadijų arba etapų seką – žinios, sumanymas, pasirinkimas – tapo pagrindiniu politikos analizės komponentu. Su Simonu ne kartą susitiksime šioje knygoje, ypač skirsniuose 3.4.2 ir 3.7.4.

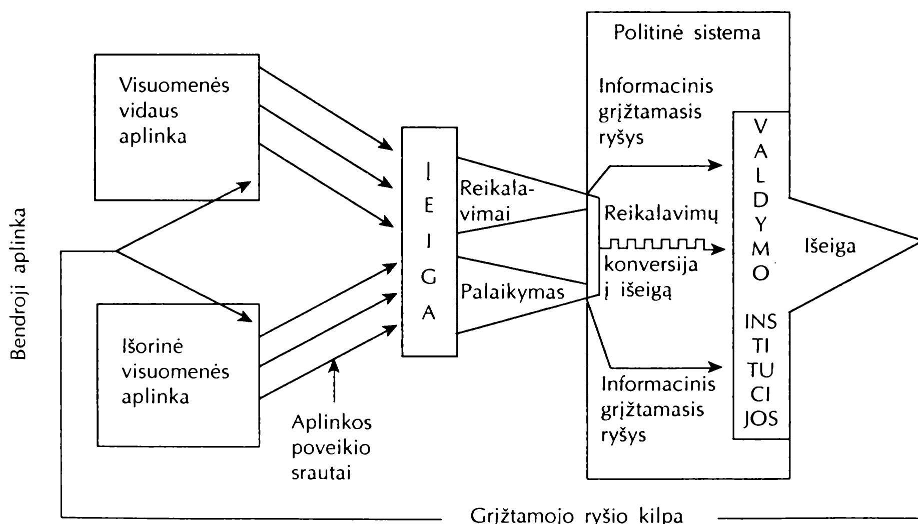
Trečioji įtakingiausia politikos analizės, besidominčios politikos formavimo „procesu", figūra yra Charlesas Lindblomas, kuris geriausiai žinomas kaip „inkrementalizmo", teikiančio alternatyvą Simono racionalizmui, teoretikas. Jo straipsnis apie „išsikapanojimo mokslą" *(science of muddling through)*, paskelbtas 1959 m., yra klasikinis viešosios politikos studijų tekstas. Jis yra bene svarbiausias iš visų atskirų tekstų, formuojančių politinio proceso teoriją. Ilgainiui Lindblomo mintis evoliucionavo – kai kam gali net atrodyti, jog nuo savo pirminės idėjos jis taip nutolo, kad derėtų kalbėti apie du skirtingus Lindblomus. Jo idėjas detaliau nagrinėsime antrojoje ir trečiojoje šios knygos dalyje. Kritikuodamas „racionalistinius" Simono ir kitų modelius Lindlomas taip pat neigė, kad naudojimasis „stadijų" ar „funkcinių" santykių (žr. Easton, toliau) idėjomis realiai palengvina politinių procesų nagrinėjimą. Lindblomas visiškai atmeta modelius, kurie remiasi Lasswello, Simono ir Eastono idėjomis. Vietoje jų Lindblomas (1968) siūlo modelį, kuriame pabrėžiamas galios ir stadijų, arba fazių, sąveikos veiksnys. Kaip jis aiškina naujausiame jo politinio proceso studijos leidimo įvade, „Apgalvotų, tvarkingų žingsnių idėja ... neatspindi to, kaip realiai vyksta politinis procesas. Politikos formavimas yra veikiau kompleksinis sąveikavimo procesas, neturintis nei pradžios, nei pabaigos" (Lindblom and Woodhouse, 1993:11). Lindblomas kalba apie tai, kad nagrinėdami politinį procesą daugiau dėmesio turime skirti ne tik rinkimams, biurokratijai, partijoms, politikams ir interesų grupėms, bet ir „gilesnėms jėgoms" – verslo galioms, nelygybės ir analizės ribotumo veiksniams, kurie veikia ir deformuoja politinį procesą.

❖ Lindblomo schema

C. E. Lindblom and E. J. Woodhouse, *The Policy-making Process*, 3rd ed., 1993

- Kokias analizės ribas nubrėžia politinis procesas?
- Koks analizės vaidmuo demokratijoje?
- Įprastas valdymas ir politika:
  - balsavimo mechanizmų netobulumas;
  - išrinktųjų funkcionierių įtaka;
  - biurokratijos poveikis politikos formavimui;
  - interesų grupės ir politikos formavimas.
- Bendresnio pobūdžio įtakos:
  - verslo įtaka;
  - politinė nelygybė;
  - proceso analizės trikdžiai.
- Kaip gali būti pagerintas sprendimų priėmimo procesas (atsižvelgiant į čia išvardytas aplinkybes)? ◆

1.2 diagrama. Eastono „juodosios dėžės" modelis



Pastabos:

Visuomenės vidaus aplinka
- ekologinė sistema
- biologinė sistema
- asmenybių sistema
- socialinė sistema

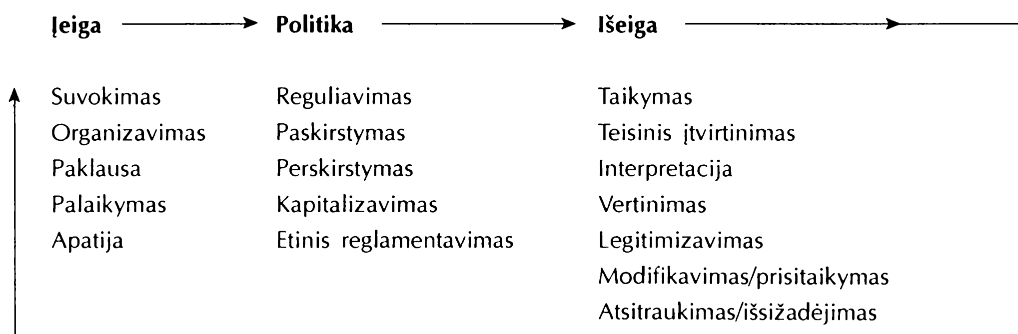
Visuomenės išorinė aplinka
- tarptautinės politinės sistemos
- tarptautinės ekologinės sistemos
- tarptautinės socialinės sistemos

Šaltinis: Easton (1965:110)

Galiausiai Davido Eastono darbai (1953, 1965), nors paprastai jie nėra tiesiogiai priskiriami „viešosios politikos mokslui“, buvo esminis įnašas, nes juose buvo pateiktas politinės „sistemos“ modelis, turėjęs didžiulės įtakos tam, kaip 1970-aisiais atsiradusi politikos (išeigos) analizė pradėjo konceptualizuoti politikos formavimo, politikos išeigos ir platesnės jos „aplinkos“ santykius (žr. 1.2 diagramą).

Esminis Eastono modelio bruožas yra tai, kad politinį procesą jis konceptualizuoja įeigos ir išeigos terminais – aplinkos poveikį transliuoja įeigos kanalai (partijos, žiniasklaida, interesų grupės), jis apdorojamas pagal vidinius pačios politinės sistemos reikalavimus ir galiausiai konvertuojamas į politinę išeigą arba baigtį (žr. 1.3 diagramą). Sąvokinę schemą, kuria disciplina vadovavosi nuo pat septintojo dešimtmečio, nusako „stadijų“ koncepcija, dėstyta Lasswello, Simono ir Eastono „politinės sistemos“ modeliuose. Vadovėliai, kuriuose buvo dėstomas „normalus“, Kuhno prasme (žr. 1.8), politikos analizės mokslas, taip pat daugiausia rėmėsi Lasswello, Simono ir Eastmano viešųjų sprendimų priėmimo ir politinės „sistemos“ funkcionavimo modeliais. (Žr., pvz., Jones, 1970; Frohock, 1979; Dye, 1972; Sharkansky, 1970.)

1.3 diagrama. Politinis procesas kaip įeiga ir išeiga



Šaltinis: Frohock (1979); Jones (1970)

Racionalių stadijų koncepcijos derinys su sisteminiais požiūriais leido kurti dinamiškesnius politikos formavimo modelius ir teikė pagrindo tiems politikos aiškinimams, kurie neapsiribojo instituciniais ar konstituciniais veiksniais; nors, Lindblomo nuomone, tokie modeliai veikiau nuslėpė, negu aiškino politinio proceso esmę. Kartu su Eastono modeliu įvairūs kiti struktūriniai funkcionalistiniai arba „sisteminiai“ modeliai turėjo reikšmės modeliuojant septintojo dešimtmečio politinį procesą. Iš jų svarbiausieji buvo G.A. Almondo ir Karlo Deutscho modeliai (apie Deutschą žr. 3.7.6). Išsamiausias įvadas į Almondo modelį yra Almond and Powell (1966 ir vėlesni leidimai) ir Almond *et al.* (1993). Pastarajame veikale politinė sistema modeliuojama kaip įeigos (interesų artikuliavimas), apdorojimo funkcijos (interesų agregavimas, politikos formavimas, įgyvendinimas ir tarpininkavimas) ir politikos funkcijos (išteklių išieškojimas, reguliavimas ir paskirstymas) derinys. Politikos išeiga grįžtamuoju ryšiu veikia politinę sistemą, lokalizuotą vidaus ir

išorės (tarptautinėje) aplinkoje. Šioje (1993) versijoje labiau atsižvelgiama į institucijų vaidmenį, nei būdavo anksčiau, kai politiniai teoretikai visiškai ignoravo faktą, jog institucijos, taisyklės arba konstitucijos daro realią įtaką (žr., pvz., March and Olsen (1989); taip pat 2.11.6, 3.6).

Teoretikai, turėję daugiausia įtakos konstruojant politinio proceso modelius, dažniausiai būdavo amerikiečiai; tačiau yra keletas išimčių šiam amerikiečių vyravimui politikos mokslo raidoje. Britų teoretikas (ir praktikas), kurio darbai buvo išties svarbūs, nors jie nepadarė labai didelio poveikio politikos mokslų idėjos raidai, buvo seras Geoffrey Vickersas. Jo idėjas analizuosime 3.7.5 skirsnyje. Vickerso darbuose pabrėžiama būtinybė analizuoti vertybinių ir faktologinių sprendimų sąveiką, juose atsispindi pastangos susieti psichologiją, kibernetiką ir politines idėjas, taip pat plati administravimo praktikos patirtis. Reikia tikėtis, kad dabar, kylant susidomėjimui vertybių vaidmeniu politikos formavimo procese, jo darbais bus susidomėta vėl.

❖ Seras (Charlesas) Geoffrey Vickersas (1894–1982)

Gimęs Notingeme 1913 m., klasiką studijavo Oksfordo universiteto Mertono koledže. Per karą buvo apdovanotas Viktorijos kryžiaus ir *Croix du guerre* ordinais. Po tarnybos kariuomenėje grįžo į Oksfordo universitetą ir baigė studijas. Antrojo pasaulinio karo metu Ekonominio karo ministerijoje jis buvo atsakingas už ekonominę žvalgybą. Įsitraukęs į Nacionalinės anglių pramonės tarybos veiklą 1948 m. tapo tarybos nariu, atsakingu už personalo rengimą. 1955 m. iš jos pasitraukęs ėmė organizuoti labdaringą paramą medicinos tyrimams, ypač psichikos ligų srityje. Kartu pradėjo skelbti savo idėjas, parašė dešimtį knygų ir daugybę straipsnių. Jo darbai tapo gerai žinomi ir vertinami JAV ir Kanadoje. Nevilas Johnsonas apie jį rašo:

> Problema, kuri Vickersui daugiausia rūpėjo, – kaip individas geriau galėtų patenkinti socialinio bendradarbiavimo reikalavimus spartėjančios ekonominės ir mokslinės kaitos sąlygomis. Atmetęs moralinį ir ekonominį individualizmą jis argumentavo, jog institucijos yra būtina patenkinamo socialinio bendrabūvio sąlyga. Dėl Michaelo Polany įtakos institucijų funkcionavimo supratimą jis laikė esmine epistemologine problema: individai turi suprasti, jog jų veiksmai visada išreiškia santykių su kitais reguliavimą, o tai implikuoja naudojimąsi sprendimo galia. Tad jo darbai buvo daugiausia skirti sprendimo, interpretuojamo kaip „vertinamasis elgesys", analizei. Nors vertinimas ir sprendimas yra individo aktai, Vickersas individo niekada netraktavo kaip izoliuotos arba suverenios būtybės, o veikiau jį laikė kaip priklausomą nuo santykių su kitais. Jo įsitikinimu, socialines institucijas geriausia interpretuoti kaip sistemas, ir jo spausdinti darbai ... daug prisidėjo taikant sisteminio mąstymo principus analizuojant žmogiškąją visuomenę. Šios temos daugiau ar mažiau rafinuotu ir modifikuotu pavidalu kartojasi visuose jo brandžiuose darbuose.
>
> (Johnson, 1990:400) ◆

Kita išimtis amerikiečių vyravimui šioje srityje buvo Izraelio politinis teoretikas Yehezkelis Droras. Nors jis pritarė Lindblomo įsitikinimui, jog politinis procesas yra pernelyg sudėtingas, kad jį būtų galima paaiškinti pagal kurį nors vieną modelį, jis nepriėmė in-

krementalistinės Lindblomo pozicijos ir skelbė modifikuotą racionalizmą (žr. 3.8.8). Droras, mėgindamas plėtoti „mokslinį" požiūrį į politiką, naudojosi sisteminės analizės, politinės teorijos ir elgsenos mokslų įžvalgomis; jo knygos *Public Policy-making Reexamined* (1968) tekstas plačiai buvo naudojamas septintąjį ir aštuntąjį dešimtmetį. Knyga lieka svarbiu politikos mokslų idėjos šaltiniu, o jos vėlesnį leidimą (1989) smarkiai praturtina praktinė darbo Izraelio vyriausybėje patirtis. Žvelgdamas iš Artimųjų Rytų perspektyvos Droras jautriau nei kiti Amerikos ir Europos autoriai suvokė politikos analizės ribotumą ją taikant besivystančiose šalyse (Dror, 1989:105–119). Ši problema išlieka: tik nedaugelis autorių mėgino spręsti politikos analizės problemas besivystančio pasaulio kontekste (žr. Bertsch et al., 1992; Younis (ed.), 1990:117–138; Wildavsky, 1986).

❖ Viešosios politikos mokslų raida

Ankstyvieji akademiniai kursai

Žurnalas *Public Administration Bulletin* 1978 m. balandį, kai domėjimasis viešosios politikos analize sparčiai augo, paskelbė du straipsnius:

- Le Roy Graymer, „Profile of the Program at the Graduate School of Public Policy, University of California at Berkeley".

Autorius aprašo, kaip 1969 m. Berklio universitete buvo sudaryta viešosios politikos studijų programa, aptaria tarpdisciplininį mokyklos pobūdį, analizuoja, kaip sudarytoji mokymo programa leido doktorantams naudotis plataus profilio žiniomis viešosios politikos problemų analizei.

- Aaron Wildavsky, „Principles for a Graduate School of Public Policy".

Wildavsky straipsnis padeda suprasti institucinį politikos analizės kontekstą. Berklio programa turėjo įtakos kuriant viešosios politikos programas Jungtinėse Valstijose ir kitur, ji yra puikus įvadas į „miglotą" *(sic)* politikos analizės pasaulį.

Daug tekstų apie viešosios politikos dėstymo patirtį pasirodė aštuntąjį dešimtmetį: tarp jų Jungtinėje Karalystėje Jenkins (1978) – Kento universitetas; Rhodes (1979) – Esekso universitetas; Hogwood and Gunn (1984) – Stratklaido (Strathclyde) universitetas; Ham and Hill (1984) – Bristolio universitetas. ◆

❖ Pagrindinė literatūra

Pradinėms dalyko studijoms pagrindiniai veikalai yra: Lasswell (1951, 1970, 1971); Simon (1947); Lasswell (1969); Easton (1965); Lindblom (1968); Almond and Powell (1966); Deutsch (1963); Vickers (1965).

Septintasis dešimtmetis

Du pirmieji vadovėliai, išreiškiantys labai skirtingas pozicijas dėl racionalumo vaidmens politiniame procese, yra Lindblom (1968) ir Dror (1968). Tais pačiais metais išėjo ir Bauer and Gergen (eds) bei Ranney (ed.).

Aštuntasis dešimtmetis

Politikos mokslą per šį periodą papildė nemažai vadovėlių. Kelios knygos buvo naudojamos kaip pagrindinės daugelyje viešosios politikos kursų: Jones (19700; Dye (1972); Anderson (1975) ir Jenkins (1978). Ypač svarbi buvo Grahamo Allisono (1971) Kubos raketinės krizės studija, kuri, nors ir skirta užsienio politikos analizei, greit tapo pagrindiniu tekstu nagrinėjantiesiems sprendimų priėmimą „viešosios politikos" kontekste. Šiuo metu Politinių studijų organizacija išleido daugybę knygų, kurių tikslas – „taikyti politikos mokslo idėjas svarbioms viešosios politikos problemoms". Dvi iš jų yra bendresnio pobūdžio ir pateikia puikią tuometinės tyrimų būklės apžvalgą: Nagel (ed.), 1975a ir b). Dešimtmečio viduryje pasirodė ir lyginamosios viešosios politikos studijų, pirmiausia Heidenheimer (et al., 1975) ir Hayward and Watson (1975). 1979 m. pasirodė labai svarbi Wildavsky knyga *Speaking Truth to Power*; kuri už JAV ribų išėjo pavadinimu *The Art and Craft of Policy Analysis* (Wildavsky, 1980).

Devintasis dešimtmetis

Per šį dešimtmetį politikos mokslo idėja plačiai paplito vadovėliuose. Iš ilgo jų sąrašo galima paminėti Burch and Wood (1983); Peters (1982); Hogwood and Gunn (1984); Hill and Bramley (1986); Jordan and Richardson (1987); Richardson and Jordan (1979/1985).

Politinė analizė politiniame procese ir politinio proceso analizė

Analizė, mėginanti naudoti racionalias sprendimų priėmimo ir vertinimo metodikas pačiame politiniame procese, pasipildė naujomis publikacijomis. Svarbiausieji šios srities tekstai: Campbell (1976); Weiss (1977b); Stokey and Zeckhauser (1978); Rossi and Freeman (1979); Carley (1980). ◆

Viešosios politikos mokslas, kaip atskira akademinė veiklos sritis, susiformavo septintojo dešimtmečio pabaigoje, kai Amerikos socialinių mokslų tyrimų tarybos iniciatyva buvo surengtos dvi konferencijos ir jų pagrindu išleistas straipsnių rinkinys (Renney, ed., 1968). 1972 m. buvo įsteigta Viešosios politikos studijų organizacija, vėliau sukurtos kelios analogiškos asociacijos ir keletas žurnalų (Henry, 1990:6). Tačiau bene svarbiau nei šių formalių steiginių atsiradimas buvo tas faktas, jog viešosios politikos problemos pradėjo traukti labai įvairių akademinių disciplinų dėmesį. Šios problemos kerta disciplinų skiriamąsias ribas, tad dėmesys joms tapo visų socialinių mokslų bruožu. Aštuntąjį dešimtmetį politikos analizė, kaip tam tikras priėjimas, teikė vilčių, kad susikurs vieningas arba integruotas mokslas, nutiesiantis tiltus tarp skirtingų akademinių disciplinų. Dėl viešosios politikos analizės, kaip integruojančios tyrimų srities perspektyvos, buvo gyvai diskutuojama simpoziume, kurį 1971 m. surengė Amerikos politinių ir socialinių mokslo akademija (Charlesworth, 1972). Tačiau dauguma šio simpoziumo dalyvių skeptiškai vertino pastan-

gas kurti tokį integruojantį socialinį mokslą. Tolesnė socialinių mokslų raida aštuntąjį ir devintąjį dešimtmetį patvirtino jų abejones. Universitetuose neatsirado nieko, kas liudytų, jog disciplinų uždarumas yra įveikiamas ar kad klostosi tarpdisciplininis priėjimas. Vis dėlto per tą laikotarpį pasirodė daugybė studentams ir doktorantams skirtų leidinių, kurių dėmesio centre – politinio proceso analizė ir analizės vaidmuo sprendimų priėmimo procese. Tačiau turbūt svarbiausia tai, kad vienas didžiausių poslinkių įvyko už akademinių ribų. Septintąjį ir aštuntąjį dešimtmetį pradėjo stulbinamai sparčiai daugėti „minties tankų" ir tyrimo institutų, kuriuose vyravo tarpdisciplininis požiūris į viešąją politiką. Akademinių autorių produkcija vis dar tebebuvo susijusi su atitinkamų disciplinų, o ne su „politikos darbotvarke". Tačiau „minties tankai" jau vadovavosi problemiškai ir politiškai angažuota darbotvarke, gaivinusia tą „politikos (*policy*) orientaciją", kurią pirmasis akcentavo Lasswellas (žr. 2.8.2).

Vienas ryškiausių pastarųjų dviejų dešimtmečių viešosios politikos studijų bruožų yra tas mastas, kuriuo jos paplito už Amerikos ribų ir kitose šalyse. Tiesą sakant, bene originaliausios idėjos dabar ateina iš Europos. Tai svarbus poslinkis, nes dar palyginti neseniai šioje srityje vyravo Amerikos temos ir idėjos. Galima nurodyti daugelį spaudinių, kurie liudija pastarųjų metų Europos indėlį:

J. Kooiman and K.A. Eliassen (eds.), *Managing Public Organizations*, 1987.

J. Kooiman (ed.), *Modern Governance*, 1993.

M. J. Hill (ed.), *New Agendas in the Study of Policy Process*, 1993.

J.-E. Lane, *Institutional Reform*, 1990.

J.-E. Lane, *The Public Sector*, 1993.

1.4 POLITIKOS ANALIZĖS IR POLITIKOS ANALITIKŲ RŪŠYS

Kartą princas Metternichas Italiją, kuri tuomet buvo susiskaidžiusių regionų konglomeratas, pavadino tik „geografine sąvoka". Tam tikra prasme tai pasakytina ir apie viešosios politikos analizę. Tai nevienalytis disciplinų, teorijų ir modelių junginys. Kaip pažymi Wildavsky, „viešosios politikos analizė yra taikomųjų tyrimų sritis, kurios turinį lemia ne disciplinų ribos, bet tai, kas praverčia sprendžiant tam tikrą problemą tam tikru laiku" (Wildavsky, 1979:15). Viešoji politika su jos problemomis bendrą problematiką teikia visiems socialiniams mokslams ir toms mokslinio tyrimo sritims, kurios pradėjo suvokti, jog jos veikia politiniame kontekste. Ši bendra problematika lėmė tai, kad viešosios politikos ir jos problemų analizės pobūdis darėsi vis labiau tarpdisciplininis. Šioje knygoje po viešosios politikos analizės skėčiu atsiduria įvairios akademinės disciplinos: politinis mokslas ir politinė filosofija, ekonomika, psichologija, sociologija. Tačiau be šios disciplinos viešosios politikos analizei reikia ir žinių, padedančių suvokti istorinį, teisinį, antropologinį ir geografinį viešosios politikos kontekstą. Kiekybinės analizės ir kompiuterinio modeliavimo metodų poveikis viešosios politikos formavimui, įgyvendinimui bei

vertinimui taip pat laikytinas viešosios politikos analizės dėmesio objektu. Politikos analizė negali nesilaikyti tarpdisciplininio požiūrio į savo objektą. Tam tikros politikos ar politinės problemos tyrinėtojas pirmiausia turi suvokti, jog esama skirtingų sąvokinių schemų, skirtingų linzių, kurios gali būti panaudotos informacijai ir duomenims interpretuoti.

Kas yra „politikos analitikai" ir ką jie veikia?

Politikos analize užsiima labai įvairūs žmonės. Tačiau tik kai kurie sutiks, kad jų darbas būtų apibūdinamas kaip „viešosios politikos analizė". Vis dėlto juos visus vienija tam tikri bendri jiems rūpimi klausimai:

- „problemos" ir viešosios politikos santykis su tomis problemomis;
- viešosios politikos turinys;
- tai, kokius sprendimus priima arba kokių nepriima politikos formuotojai;
- vykdomos politikos padariniai ir rezultatai.

Haroldo Lasswello politikos analitiko/mokslininko įvaizdį nusako tam tikra tipų ir vaidmenų visuma. Merelmanas (1981:492) juos apibūdina taip:

- politinės bendruomenės gydytojas psichoanalitikas (žr. Lasswell, 1948a:6 skyrius);
- socialinis inžinierius (žr. Lasswell, 1963:134–135);
- žinių rinkėjas (žr. Lasswell, 1935:134–135);
- politinis agitatorius (žr. Lasswell, 1948a:186–187);
- viešojo administravimo tyrinėtojas (žr. Lasswell, 1930a).

Pastarieji trys tipai tapo vyraujančiais politikos analizės „tipais". Psichoanalitinis ir inžinerinis politinio analitiko tipas liko šešėlyje (žr. 3.7, 4.5.2).

Institucinis kontekstas: kur juos galima rasti?

- Universitetuose: tarp akademikų, kurie domisi politika ir politinio proceso problemomis. Jie imasi individualių tyrimų ir konkuruoja tarpusavyje dėl finansavimo, kurį teikia grantų skirstymo institucijos.
- Nepriklausomuose tyrimų institutuose ir „minties tankuose": jie gali turėti kadrinių ir samdomų darbuotojų, užsiimančių specializuotais tyrimais.
- Valdiškose politikos analizės institucijose: čia jie teikia žinias bei tyrimų rezultatus vyriausybei, valstybinėms institucijoms bei visuomeninėms organizacijoms.
- Spaudimo bei lobizmo grupėse: interesų grupės, kurios siekia daryti įtaką politikai stebėdamos vykdomos politikos eigą ir siūlydamos alternatyvios politikos idėjas.
- Politinėse partijose: kurios turi skyrius (poskyrius) arba grupes, užsiimančias politikos tyrimais bei politinėmis iniciatyvomis ir tarnaujančias partijų siekiams bei interesams.

- Nepriklausomi konsultantai: žmonės, kurie užsiima tyrimais pagal kontraktus už honorarą.

Jų profesinis pasirengimas ir akademinė orientacija

Analitikams gali rūpėti bendros problemos, jie gali priklausyti bendram „politikos tinklui" arba „politikos bendruomenei" (žr. 2:10), tačiau skiriasi jų profesinė orientacija. Tie, kurie dirba viešosios politikos analizės srityje, ateina iš labai įvairių akademinių disciplinų: iš ekonomikos, teisės, politinių mokslų, sociologijos, geografijos, ekologijos ir pan.

Kokiose politinėse scenose, srityse, bendruomenėse ar tinkluose jie dalyvauja?

Viešoji politika yra toji sritis, kurią paprastai apibrėžia tam tikros sritys, arba sektoriai; būtent šiame kontekste paprastai ir vyksta tarpdisciplininė bei tarpinstitucinė sąveika. Sričių sąrašą galima pradėti nuo šių:

- sveikatos apsauga;
- transportas;
- švietimas;
- aplinkosauga;
- socialinė politika;
- aprūpinimas būstais;
- ekonominė politika;
- rasės;
- urbanistika.

Kiekvienoje iš šių sričių esama specializuotų tyrimo tinklų bei asociacijų, kurios mėgina suvokti jose kylančias problemas, įvertinti jų atžvilgiu vykdomą politiką ir siūlo naujų idėjų. (Šio pobūdžio tyrimų lyginamąją apžvalgą pateikia Heidenheimer *et al.* 1990; Harrop (ed.), 1992.)

Kurioms politinio proceso fazėms analitikai skiria daugiausia dėmesio?

Daug dėmesio analitikai skiria įvairioms politinio proceso stadijoms, ir jų santykiai su politiniu procesu yra specifiniai, be to, jie vadovaujasi labai skirtingomis jo sampratomis. Kai kuriems jų labiausiai rūpi, kaip interesų grupės veikia politiką, kitiems labiau rūpi biurokratijos įtaka sprendimų priėmimo procesui, dar kitus labiau domina profesionalų politinis vaidmuo. Analitikams gali rūpėti ir skirtingos proceso fazės, tokios kaip politikos formavimas, jos įgyvendinimas arba jos vertinimas.

1.5 ANALITINIŲ SCHEMŲ ĮVAIROVĖ

Žinant institucinės aplinkos, akademinės orientacijos, politinių interesų ir požiūrių į politinį procesą skirtumus mūsų neturėtų stebinti faktas, jog analitikai naudojasi labai skirtingomis analizės schemomis.

❖ **Naudojimasis „freimais"**

Idėja, kad galima mąstyti naudojant „freimus", kurie struktūrizuoja analizę ir teikia jai „diskursą", iškilo aštuntąjį dešimtmetį. Freimus galima įsivaizduoti kaip problemų formulavimo būdą, kai joms suteikiamas pavidalas ir apibrėžtumas. Freimas nusako tam tikrą tikrovės schemą, kuria vadovaujasi arba kurią pripažįsta tam tikra grupė arba bendruomenė. Konfliktai gali kilti freimų viduje arba tarp freimų. Studijuodami viešąją politiką turime suvokti, kaip skirtingi analizės freimai apibrėžia ir sprendžia problemas, kaip šie freimai konfliktuoja, konverguoja ir kinta (žr. Rein and Schön, 1993). ◆

Vienoje iš įtaigiausių srities klasifikacijų (Bobrow and Dryzek; 1987) teigiama, kad viešosios politikos analizė gali būti atliekama penkių pagrindinių analitinių schemų kontekste:

- gerovės ekonomika;
- viešųjų sprendimų teorija;
- socialinė struktūra;
- informacijos apdorojimas;
- politinė filosofija.

Gerovės ekonomika ir viešųjų sprendimų teorija (*public choice*) kildinama iš ekonomikos teorijos; socialinės struktūros idėja – iš sociologijos; informacijos apdorojimo idėja aprėpia daugiausia disciplinų, tarp jų psichologiją, organizacijų elgsenos, dirbtinio intelekto ir informacijos teorijas; politinė filosofija taip pat nusako plačią kategoriją, aprėpiančią normatyvinę ir moralinę filosofiją bei metodologiją.

Šioje knygoje prie jų sąrašo galime pridurti:

- politinio proceso analizę;
- lyginamąją politiką;
- vadybą.

Šiame skirsnyje aptarsime Bobrowo ir Dryzeko siūlomas ir mūsų papildomas analitines schemas. „Filosofinis" komponentas plačiau bus aptartas 1.6 skirsnyje. Iškart reikia pasakyti, jog nebūtinai šios schemos tarpusavyje yra nesuderinamos. Viešosios politikos analizė paprastai naudojasi keliomis iš jų – ji neapsiriboja kuria nors viena. Tiesą sakant, geriausių rezulatų pasiekė tie, kurie sugebėjo aprėpti skirtingas analitines schemas. Kaip teigia Wildavsky, viešosios politikos analizė yra ir menas, ir amatas: „analizei reikia vaizduotės", „min-

tinio eksperimentavimo" ir kūrybiškumo (Wildavsky, 1979:16–17). Bryanas Hogwoodas (1984:25) rašo, kad politikos analitikas turi būti „visų galų meistras", kitaip sakant,

> jis turi pažinti įvairiausias koncepcijas ir metodus, net ir nebūdamas ekspertu ... jis turi sugebėti suvokti potencialiai naudingas metodikas, net jeigu pats nesugebėtų jų taikyti, matyti stipriąsias ir silpnąsias jų savybes ir gebėti įsivaizduoti esant sprendimų priėmėjų vietoje.

Analitinės schemos yra jo amato įrankiai.

Gerovės ekonomika

Kilusi iš Benthamo ir Millio utilitarizmo (žr. toliau 1.6), gerovės ekonomika yra vienas svarbiausių politikos analizės komponentų. Daugelyje knygų, skirtų viešosios politikos analizei, gerovės ekonomika traktuojama kaip vyraujanti politikos analizės paradigma. Plačiausia prasme ji nusako gerovės ekonomikos teorijų bei modelių naudojimą siekiant racionalizuoti ir padaryti efektyvesnį sprendimų priėmimo procesą. Iš tekstų, kuriuose ji naudojama arba aptariama, paminėtini:

E. S. Quade, *Analysis for Public Decisions*, 1976.
E. Stokey and R. Zechhauser, *A Primer for Policy Analysis*, 1978.
H. Jenkins-Smith, *Democratic Politics and and Policy Analysis*, 1990.
M. Carley, *Rational Techniques in Policy Analysis*, 1980.

Politikos analizė, kaip „racionalios technikos" atmaina, kilusi iš gerovės ekonomikos postulatų. Jis bus aptariama 3.8, 3.9, 4.5 ir 4.7 skirsniuose.

Viešųjų sprendimų teorija

Viename iš įvadinių tekstų pateikiamas toks jos apibūdinimas:

> Viešųjų sprendimų teoriją galima apibrėžti kaip ne rinkos sprendimų priėmimo ekonomiką arba paprasčiausiai kaip ekonomikos taikymą politikos mokslui. Viešųjų sprendimų teorijos objektas sutampa su politinės teorijos objektu: valstybės teorija, balsavimo taisyklės, rinkėjų elgsena, partijų politika, biurokratija ir t.t. Tačiau savo metodologiją ji perima iš ekonomikos.
> (Mueller, 1979:1)

Knygoje aptarsime šiuos viešųjų sprendimų teorijos darbus:
W. A. Niskanen, *Bureacracy and Representative Government*, 1971.
A. Dawns, *An Economic Theory of Democracy*, 1957.
A. Dawns, *Inside Bureacracy*, 1967.
F. Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, 1991.
Šią analitinę schemą aptarsime 3.5.1 skirsnyje.

Pagrindiniai institucionalistinių teorijų tekstai yra šie:

T. M. Moe, „New economics of organizations", 1984.

L. Kiser and E. Ostrom, „The three worlds of political action", 1982.

J. E. Stiglitz, „Principal and agent", 1987.

B. R. Weingast, „The political institutions of representative government", 1989.

D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, 1990.

Socialinė struktūra

Analitinėje schemoje viešosios politikos analizei naudojamos sociologijos teorijos sąvokos. Šioje knygoje nagrinėsime sociologijos indėlį į viešosios politikos analizę keliose srityse. Tas indėlis ypač svarus į socialinių problemų analizę (žr. 2.2.1/3). Šiuo požiūriu svarbiausieji tekstai yra šie:

R. C. Fuller and R.R. Myers, „The natural history of a social problem", 1941.

C. W. Mills, *The Sociological Imagination*, 1959.

H. S. Becker, *Outsiders*, 1963.

H. Blumer, „Social problems as collective behaviour", 1971.

M. Spector and J.I. Kitsuse, *Constructing Social Problems*, 1977.

R. L. Henshel, *Thinking about Social Problems*, 1990.

Socialinių problemų „gyvenimo ciklų" koncepcija kartu yra ir svarbus politinio proceso „stadijinio" modelio šaltinis (žr. R.C. Fuller and R.R. Myers, 1941). Sociologai daug nuveikė aiškindami galios prigimtį visuomenėje (3.3), organizacijose (3.6.2, 4.3.7) ir institucijose (2.11.6); iškėlė nemažai pažinimo sociologijos koncepcijų. Platesne prasme, „funkcionalistinė" sociologija (Parsons, 1937, 1951) daugiausia įtakos turėjo „sisteminėms" politinio proceso koncepcijoms (žr., pavyzdžiui, Easton, 1953, 1965; Almond and Powell, 1966). Sociologinės koncepcijos tiesiogiai ir netiesiogiai daro įtaką ir pačiai politikai (Bulmer, 1990).

Informacijos apdorojimas

Kaip pastebi Bobrowas ir Dryzekas, ši analitinė nuostata, leidžianti naudotis įvariausiomis akademinėmis disciplinomis, yra bene margiausia iš visų analitinių schemų. Ją naudodami analitikai „nagrinėja, kokiu būdu individai bei organizacijos ... apdoroja informaciją, priima sprendimus ir sprendžia problemas" (Bobrow and Dryzek, 1987:83). Jos sąvokiniai įrankiai:

- kognityvinė psichologija;
- socialinė psichologija;
- sprendimų priėmimo teorija;
- informatika;

- dirbtinio intelekto teorija;
- organizacinės elgsenos teorija.

Pagrindiniai tekstai:

H. D. Lasswell, *Psychopathology and Politics*, 1930.
H. D. Lasswell, *Power and Personality*, 1948.
H. A. Simon, *Models of Man*, 1957.
H. A. Simon, *The New Science of Management Decision*, 1960.
H. A. Simon, *The Sciences of the Artificial*, 1969.
H. A. Simon, „Human nature in politics", the dialogue of psychology with political science", 1985.
C. E. Lindblom, „The science of muddling through", 1959.
C. E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy*, 1965.
C. E. Lindblom, „Still muddling through", 1979.
C. E. Lindblom and D. K. Cohen, *Usable Knowledge*, 1979.
A. Newall and H. A. Simon, *Human Problem Solving*, 1972.
J. G. March and H. A. Simon, *Organizations*, 1958.
G. Vickers, *The Art of Judgment: a study of policymaking*, 1965.
G. Vickers, *Value Systems and the Social Process*, 1968.
R. M. Cyert and J. G. March, *A Behavioral Theory of the Firm*, 1963/1992.
K. W. Deutsch, *The Nerves of Government*, 1963.
D. T. Campbell, „The social scientist as methodological servant of the experimenting society", 1973.
D. T. Campbell, „Experiments as arguments", 1982.
H. L. Wilensky, *Organizational Intelligence*, 1967.
C. Argyris and D. A. Schön, *Organizational Learning*, 1978.
C. Argyris, Strategy, *Change and Defensive Regimes*, 1985.
I. L. Janis, *Groupthink*, 1972/1982.
I. L. Janis and L. Mann, *Decision Making*, 1977.
R. Jervis, „Hypothesis on misperception", 1968.
J. S. Carroll and E.J. Johnson, *Decision Reseach, A Field Guide*, 1990.

Ši analitinė schema bus nagrinėjama 3.7 skirsnyje, bet ją aptiksime ir kituose skirsniuose (pvz., 3.4; 4.6.4).

❖ Psichologija ir politikos analizė

Psichologijos indėlis į viešosios politikos studijas buvo gana ryškus, nors jį iš dalies nustelbė ekonomikos, ypač viešųjų sprendimų teorijos įtaka. Psichologijos (Williamo Jameso) plėtojamas simbolinis interakcionizmas daug prisidėjo prie socialinių problemų tyrimų (žr. 2.2.2). Lasswellas pirmasis psichologiją ir psichoanalizę pradėjo sistemiškai taikyti politikos analizėje. Antai 1930 m. jis rašė:

Prevencinės politikos idealas – užbėgti konfliktams už akių, t. y. mažinti įtampą visuomenėje ... Šio prevencinės politikos idealo realizavimas priklauso ne tiek nuo socialinės organizacijos pokyčių, kiek nuo socialinių administratorių ir socialinių mokslininkų metodų tobulėjimo bei žinių plėtros. Prevencinė ateities politika glaudžius ryšius palaikys su medicina, psichopatologija, fiziologine psichologija ir kitomis panašiomis disciplinomis ...
(Lasswell, 1930:203)

Septintąjį dešimtmetį Simonas paskelbė svarbių darbų, grindžiamų kognityvinės psichologijos idėjomis. Politikos vertinimo tyrimų pradžia sietina su pirmeiviškais Campbello ir kitų darbais (žr. 4.5; Stier, 1975:107). Prisiminę dar ir „žmogiškųjų santykių" mokyklos vadybos teoriją matysime, jog palyginti su ekonomistų siūloma naudos maksimizacijos idėja, psichologinės koncepcijos teikia rafinuotesnį ir empiriškai labiau pagrįstą žmogiškosios elgsenos vaizdą. Aštuntąjį dešimtmetį psichologiškai orientuotos grupinio sprendimų priėmimo studijos (Janis, 1972/1982; Janis and Mann, 1977) suformavo naujų įžvalgų į politikos formavimo proceso analizę (žr. 3.7.3).

Netiesiogiai psichologija prisidėjo ir prie „stadijinės" politikos analizės; ji pateikė sprendimų priėmimo koncepcijų, kurios tą procesą skaido į įvairias „stadijas". Tai matyti Simono darbuose, taip pat kognityvinės psichologijos (žr. Carroll and Johnson, 1990) bei socialinės psichologijos (žr. Mann, 1969) studijose.

Mannas, pavyzdžiui, skiria tris stadijas: ikisprendiminę; sprendiminę; posprendiminę (Mann, 1969:133–152). Nors šios stadijos yra veikiau loginės, o ne psichologinės, Mannas ir kiti socialiniai psichologai, naudodamiesi šiomis konstrukcijomis, parodo, jog sprendimų priėmimo procesas toli gražu neprilygsta racionalistiniam idealui.

Carroll ir Johnson (1990:16) išskiria įvairias kognityvinės psichologijos tyrimų kryptis (tarp jų ir Simono), esančias tarsi gairės empirinėms studijoms:

- *Atpažinimas*: Kas pastebi problemą? Kas turėjo įvykti, kad ji būtų įvardyta kaip sprendimo reikalaujanti problema?
- *Formulavimas*: Kas apibrėžia problemas? Kaip jos buvo atskirtos nuo kitų problemų? Kokie ir kieno tikslai buvo iškelti pirmiausia?
- *Alternatyvos*: Iš kur atsirado alternatyvos? Kodėl alternatyvų paieška buvo nutraukta?
- *Informacijos paieška*: Kiek informacijos buvo surinkta? Kas ją surinko? Kokios rūšies informacijos buvo ieškoma? Kaip ji buvo panaudota?
- *Vertinimas/pasirinkimas*: Kokio pobūdžio sprendimai buvo priimti? Kas juos priėmė? Kokia informacija buvo pasinaudota? Kokiomis prielaidomis buvo remiamasi?
- *Veiksmas/grįžtamasis ryšys*: Kas įvyko po to, kai buvo priimtas sprendimas? Ką pasiekia grįžtamasis ryšys? ◆

Viešoji politika vadybinėse koncepcijose

Politikos analizės teorijai ir praktikai daug įtakos padarė vadybos idėjos bei metodai. Septintąjį dešimtmetį politikos analizės ištakose, McNamaros laikais, tokios vadybos idėjos,

kaip korporacinis planavimas, darė didelę įtaką JAV ir kitų šalių vyriausybėms. Aštuntąjį dešimtmetį įsivyravo idėja, jog viešasis administravimas sparčiai virsta viešosios „vadybos“ atmaina. Literatūroje vadybos idėjas buvo mėginta taikyti viešojo administravimo tyrimuose, jomis naudotasi ir biurokratijos ydoms kritikuoti. Aštuntojo dešimtmečio pabaigoje ir devintojo pradžioje dėl didėjančių viešojo biudžeto problemų vadybinės koncepcijos sparčiai plito ir teorijoje, ir praktikoje, dažnai jos kaip alternatyva būdavo pateikiamos senajai viešojo administravimo tradicijai (Rainey, 1990). Devintąjį ir dešimtąjį dešimtmetį viešojo administravimo paradigma ėmė sparčiai trauktis ir užleido vietą viešosios politikos kaip viešosios vadybos (Metcalfe and Richards, 1992; Lane, 1993; Flynn, 1990; OECD, 1990, 1991, 1992; Osborne and Gaebler, 1992; Hughes, 1994).

Vadybinių koncepcijų dėmesio centre – pastangos didinti viešojo sektoriaus efektyvumą metodais, kurie anksčiau buvo taikomi tik privačiam (pelno) sektoriui. Savo idėjų jos šiek tiek eklektiškai semiasi iš įvairių disciplinų, tokių kaip vadybos mokslas; ekonominė teorija; socialinė ir profesinė psichologija; vadybinė apskaita; vadybinis auditas. Asmuo, kurio idėjos turėjo daugiausia įtakos šiam poslinkiui link vadybinių koncepcijų, buvo Peteris Druckeris. Pagrindinis šių koncepcijų tekstas, jų biblija, devintąjį dešimtmetį buvo Peterso ir Watermano studija (1982), kurioje buvo pateikta „tobulai“ *(sic)* veikiančių kompanijų analizė ir tobulumo charakteristikų sąrašas. Studiją džiaugsmingai sutiko reformatoriai, ypač „dešinieji“, kurie viešųjų sprendimų teorijos jau buvo įtikinti įtariai žvelgti į Weberio „viešąjį interesą“ ginančią administracinę hierarchiją ir teikti pirmenybę labiau į rinką orientuotai „vadybai“ (žr. ketvirtąją dalį, *passim*).

Šio „menedžerizmo“ – tiek kaip kontrolės įrankio, tiek kaip ideologijos – kritikai (Massey, 1993; Politt, 1990) kelia abejonių dėl idėjos, kad privataus sektoriaus vadybos sąvokos ir metodai gali būti taikomi viešojo sektoriaus liberalioje demokratinėje visuomenėje tvarkymui. Tačiau tokie akademiniai argumentai nepaveikė politikos formuotojų, dirbusių viešojo biudžeto griežtėjančio taupymo sąlygomis. Šio vadybinio požiūrio įtaka buvo labai plati (OECD, 1991, 1992), ir reikia pripažinti, jog dabar jis vyrauja viešojo sektoriaus praktikoje, o gal ir teorijoje.

Menedžerizmo poveikis buvo labai stiprus, ir ši tema nuolat mus lydės visoje knygoje. Konkrečiau jį aptariame 4.3.5 ir 4.5.3 skirsniuose.

Pagrindiniai „menedžerizmo“ tekstai:

P. Drucker, *The Practice of Management*, 1954.
P. Drucker, *Managing for Results*, 1964.
P. Drucker, *The Age of Discontinuity*, 1969.
T. Peters and H. Waterman, *In Search of Excellence*, 1982.
J. L. Perry and K. L. Kraemer (eds.), *Public Management*, 1983.
D. Osborne and T. Gaebler, *Reinventing Government*, 1992.
C. Politt, *Managerialism and the Public Sector*, 1990.
L. Metcalfe and S. Richards, *Improving Public Management*, 1992.
A. Massey, *Managing the Public Sector*, 1993.

Politinis/politikos procesas

Šiai analitinei schemai priklauso įvairios koncepcijos apie tai, kaip turi būti aiškinamas politinis/politikos formavimo kontekstas. Galima išskirti šešias tokių koncepcijų grupes:

- *„Stadijinės" koncepcijos*: politikos formavimo procesą suvokia kaip atskirų žingsnių arba stadijų seką; remiamasi Lasswello, Simono ir Eastono, Almondo idėjomis (pvz., Jones, 1970; Anderson, 1975; Hogwood and Gunn, 1984). Politika analizuojama kaip procesas, prasidedantis „darbotvarkės sudarymu" ir baigiantis rezultatų įvertinimu bei baigtimi (žr. 1.3; 1.9; 1.10).
- *Pliuralistinės-elitistinės koncepcijos*: savo dėmesį telkia į valdžią, į jos pasiskirstymą tarp grupių ir elitų („geležiniai trikampiai") ir į tai, kaip pastarieji kontroliuoja politikos formavimą (Dahl, 1961; Lindblom, 1977; Lindblom and Woodhouse, 1993; Shattschneider, 1960; Cobb and Elder, 1972; Bachrach and Baratz, 1962, 1963, 1970; Crenson, 1971; Lukes, 1974; Gaventa, 1980) (žr. 2.4, 2.6, 3.3).
- *Neomarksistinės koncepcijos*: mėgina taikyti Marxo arba marksistines idėjas kapitalistinės visuomenės politiniam procesui aiškinti (Miliband, 1982; O'Connor, 1973; Poulanzas, 1978; Cockburn, 1977; Offe, 1985; žr. plačiau Dunleavy and O'Leary, 1987) (žr. 2.7, 3.3.3).
- *Posistemių koncepcijos*: politinį procesą analizuoja naujų metaforų, tokių kaip „tinklai", „bendruomenės", „posistemiai", terminais (Heclo, 1978; Richardson and Jordan, 1979; Baumgartner and Jones, 1993; Sabatier and Jenkins-Smith (eds.), 1993) (žr. 1.9, 2.10).
- *Politinio diskurso koncepcijos*: politinį procesą analizuoja kalbos ir komunikacijos požiūriu. Jos remiasi prancūzų ir vokiečių kritiniais teoretikais, tokiais kaip Foucaultas ir Habermasas, taip pat Toulminu ir Wittgensteinu (Fisher and Forester (eds.), 1993; Edelman, 1967, 1977, 1988) (žr. 2.7.3, 2.9.2).
- *Institucionalizmas*: yra mažiau išplėtotas nei kitos koncepcijų grupės, tačiau įgyjantis vis didesnės reikšmės politinio proceso studijose (žr. 2.11.6, 3.6; Almond *et al.*, 1993:132–154). Pagrindiniai tekstai: Skocpol (1985) ir Hall (1986) (žr. 2.11.6. 3.6.4); Weaver and Rockman (eds) (1993) (žr. 2.11.6).

Lyginamoji viešoji politika

Kaip pastebi Feldmanas (Feldman, 1978), lyginamoji viešoji politika yra viešosios politikos tyrimo būdas taikant lyginamąją politinių procesų ir jų išeigos analizę. Kaip rašoma viename iš svarbiausių šios pakraipos tekstų, „lyginamoji viešoji politika aiškina, kaip, kodėl ir su kokiais rezultatais įvairios valdžios imasi tam tikro veiklos arba neveiklos kurso" (Heidenheimer *et al.*, 1990:3). Ieškant atsakymo į šį klausimą naudojamasi įvairiomis koncepcijomis. Jos gali būti nusakytos įvairiais būdais (žr. ibid.:7–9). Tačiau, žinoma, jos nėra tik lyginamosios viešosios politikos nuosavybė ir nebūtinai nesuderinamos tarpusavyje. Šioje knygoje keletą jų aptarsime remdamiesi svarbesniais jų tekstais:

- *socialinės ir ekonominės koncepcijos*: viešąją politiką traktuoja kaip ekonominių ir socialinių veiksnių padarinį (Wilensky, 1975; Hofferbert, 1974);
- *partinio valdymo koncepcijos*: nagrinėja tai, kaip partijų konkurencija ir partinė valdžios kontrolė veikia politinį procesą (Castles, 1982);
- *klasių kovos koncepcijos*: viešąją politiką aiškina kaip politinę klasių kovos kapitalistinėse šalyse formą (Offe, 1984);
- *neokorporatyvistinės koncepcijos*: savo dėmesį telkia į organizuotų interesų įtaką viešajai politikai (Lehmbruch and Schmitter, 1982);
- *institucionalistinės koncepcijos*: dėmesį kreipia į valstybės ir socialinių institucijų vaidmenį apibrėžiant ir formuojant viešąją politiką (Hall, 1986; Weaver and Rockman (eds), 1993).

Lyginamosios viešosios politikos studijose paprastai naudojamasi trimis pagrindiniais metodais (žr. Harrop (ed.), 1992): konkrečios politikos srities atskiroje šalyje tyrimais (Parsons, 1988); statistine kelių tyrimų skirtingose šalyse analize (Castles (ed.), 1988; Wilensky, 1975; Heidenheimer *et al.*, 1990); arba labiau fokusuota tam tikros politikos srities ar sektoriaus palyginamose šalyse lyginamąja analize (pvz., sveikatos apsaugos politikos, ekonomikos politikos, teisinių sistemų G5 šalyse palyginimu: žr. Harrop (ed.), 1992). Kai kurias specifines lyginamosios viešosios politikos koncepcijas aptarsime 2.11, 3.6.4 ir 4.7 skirsniuose.

1.6 FILOSOFINĖS PARADIGMOS

Filosofinių (etinių, normatyvinių, metodologinių) nuostatų poveikis viešosios politikos analizei yra didžiulis. Tiesą sakant, galima rekonstruoti visą politinės filosofijos istoriją ir parodyti, kad domėjimasis „politika“ ir „problemomis“ buvo pagrindinis politinės teorijos aspektas nuo pat Antikos laikų (žr. Nagel, 1990:422–423). Tačiau šiame knygos skirsnyje apsiribosime septyniomis filosofų (arba socialinių teoretikų) grupėmis, kurių darbai turėjo (arba turi) esminės įtakos viešajai politikai ir viešosios politikos analizei:

- Machiavellis ir Baconas;
- Benthamas ir Millis: utilitarizmas;
- Jamesas ir Dewey: pragmatizmas ir viešosios politikos mokslų pradžia;
- Rawlsas ir Nozickas: dvi teisingumo teorijos;
- Karlas Popperis ir lokalinės socialinės inžinerijos modelis;
- Hayekas: rinka ir individo pasirinkimo laisvė;
- Etzionis ir „komunitarizmas“;
- Habermasas ir komunikatyvinis racionalumas.

Machiavellis ir Baconas

Machiavellis (1469–1527) valdymo teorijas siekė suderinti su ta politine realybe, kurią jis pats patyrė ir apie kurią žinojo iš istorijos studijų. Machiavellis buvo įsitikinęs, jog

esantiems valdžioje būtina išmanyti, kaip veikia valdžios mechanizmas; kadangi buvo diplomatas, jis buvo įsitikinęs ir kokybiškos informacijos bei jos interpretacijos būtinybe. Be to, jis tikėjo, kad galima atrasti bendras tiesas apie žmogiškosios elgsenos prigimtį ir apie poveikį, kurį jai daro socialinės institucijos bei struktūros. Žodžiu, valdymą jis laikė amatu, kurį galima tirti moksliškai. Jis buvo įsitikinęs, kad pažinę politikos ir valdžios realybę politiniai veikėjai geriau galėtų tvarkyti valstybės reikalus ir lengviau dorotis su problemomis. Ir, kaip neseniai komentavo žurnalas *The Economist*, Machiavellio interesai turi įdomių sąšaukų su dabartimi:

> Machiavellis, sėsdamas rašyti *Valdovą*, buvo neramus. Netekęs ilgametės valstybinės tarnybos jis rašė savo patarimus naujiesiems valdovams ir tikėjosi gauti darbo į valdžią atėjusių Medici administracijoje. Ši Machiavellio problema puikiai pažįstama minioms buvusių ir būsimų valstybės pareigūnų šiuolaikiniame pasaulyje, tiems, kuriuos amerikiečiai vadina „politiniais intelektualais" ... Šiandien [Machiavellis] sėdėtų „minties tanke" lepinamas dailių sekretorių ir savimeilę glostančio žiniasklaidos dėmesio. „Politiniai intelektualai" vis dar mėgina savo išvadas teikti kaip nepriklausomų ekspertų vertinimus. Tačiau, kaip ir Machiavellis, jie nuolat timpčioja politikus už skvernų.
> *(The Economist, 25 May 1991)*

Machiavellį žavėjo galia ir rezultatai, valdžios sugebėjimas politikos priemonėmis pasiekti savo tikslų. Jis manė atradęs giluminių jėgų, kurios formuoja politinį procesą nuolatinės kaitos pasaulyje. Labiausiai jį domino *fortuna* – tikslų ir priemonių santykis kaitos procese, kurio žmonės nepajėgia racionaliai kontroliuoti. Efektyviausias politikas (valdovas) yra tas, kuris geriausiai išnaudoja laiko momentus bei aplinkybes. Machiavellis buvo įsitikinęs, jog egzistuoja pažinimo rūšis, galinti racionalizuoti valdymą.

Valdovas vis dar skamba labai šiuolaikiškai. Politinė analizė XX a. atsirado dėl tų pačių priežasčių – dėl noro suprasti, kas realiai vyksta valdžioje ir kaip vertintinas jos veiklos efektyvumas. Kriterijus, pagal kurį galiausiai vertiname valdžią, yra sėkmė ir rezultatai. Politika yra strategija, kuria vadovaujantis siekiama tikslų. „Klausimas, ar politika vadovaujasi teisingumu, šiuo atveju nėra svarbus; svarbu tik tai, ar ji pasiekia užsibrėžtų tikslų. Šis efektyvumas ir yra vienintelis realus teisėtumo šaltinis.

❖ James Burnham, *The Machiavellians: Defenders of Freedom*, 1943

Burnhamo knyga *The Managerial Revolution* (1941) buvo svarus indėlis į debatus dėl kapitalizmo pokyčių epochoje, kai vis daugiau įtakos ir galios įgyja vadyba. Burnhamas joje argumentavo, kad ekonominių sąlygų kaita virto revoliucija, kuri kapitalo savininkus pakeitė nauju vadybininkų elitu. Kokiu mastu galimas „mokslinis" valdymas? Machiavellio idėjų paskatintas Burnhamas teikia tokį atsakymą:

> Negalima tikėtis, kad net pačios moksliškiausios procedūros valdančiajai klasei galėtų padėti „išspręsti" visas visuomenės problemas ... Moksliškai pagrindžiama veikla ... gali turėti įtakos tik bendrų struktūrų kontekste. Dauguma svarbiausių socialinių problemų ... veikiausiai yra

išvis neišsprendžiamos. Apskritai ... žmonėms nepaprastai sunku apie socialines ir politines problemas mąstyti moksliškai ir logiškai ... Bet kuriai elito daliai, mėginančiai veikti moksliškai, iškyla dilema. Masių politinis gyvenimas ir visuomenės darna priklauso nuo mitų. Mokslinis požiūris į visuomenę reikalauja atsikratyti mitų. Tačiau lyderiai turi skelbti ir net puoselėti tikėjimą mitais, nes antraip visuomenė suskils ir jie bus nuversti. Žodžiu, lyderiai, jeigu jie mąsto moksliškai, turi meluoti. Sunku visą laiką viešai meluoti, o privačiai laikytis objektyvios tiesos ... Programos, kurias jie skelbia ir pagal kurias jie veikia, nedaug ką bendra turi su realybe ...

Anthony Jay, *Management and Machiavelli,* 1987

Ši knyga, pirmąkart paskelbta 1967 m., yra viena žinomiausių knygų apie vadybą, kurios parduota 1,25 milijono egzempliorių. Jay'jus vėliau išgarsėjo kaip BBC serialų *Yes Minister* ir *Yes Prime Minister* bendraautoris. Knygoje jis teigia, jog vadybos mokslas tėra senojo valdymo meno tęsinys:

kai vadybos teoriją studijuojate kartu su politine teorija, ... suvokiate, jog studijuojate dvi labai panašias to paties dalyko atšakas.

Pasak jo, būtent Machiavellis jam padėjo tai suprasti, ir kad savo knygoje Machiavellio metodus jis taiko vadybos problemoms spręsti: „Machiavellis teikia gausybę puikių patarimų ir įžvalgių pastebėjimų kiekvienam aukščiausiojo lygmens vadybininkui ... (p. 15–16).

Machiavellis kaip šventasis globėjas

Nuo Ministrų kabineto Efektyvumo padalinio sienos į mus byloja įrėminta mokytojo citata:

Būtina suvokti, jog nėra nieko, ką sunkiau įgyvendinti, kur sėkmės galimybės tokios menkos, o pavojai tokie dideli, kaip pradėti naują daiktų tvarką.
(Metcalfe and Richards, 1992:211) ◆

Machiavellis buvo politikos, kaip gudravimo ir apgaulės meno, filosofas, o Francis Baconas (1561–1626) buvo tas žmogus, kuris į politiką ėmė žvelgti modernesniu žvilgsniu – kaip į racionalų, žiniomis pagrįstą veiksmų kursą. Shakespeare'o amžininkas (yra net teorija, kad būtent Baconas parašė Shakespeare'o dramas) Baconas politiką įsivaizdavo kaip vidurio kelio siekį – *res mea.* Gera politika iš esmės remiasi suvokimu, kad naudojimasis valdžia reikalauja sugebėjimo išlaikyti jos autoritetą ir teisėtumą ieškant paramos ir pritarimo, o ne antagonizmo – patarimas, kurio karalius Džeimsas ne itin paisė. Valdžia ir galia – tai naudojimasis žiniomis. O žinios, pasak garsaus jo aforizmo, tai galia. Baconui politika – tai žinių naudojimas valdymo tikslams.

Baconas ir Machiavellis buvo įsitraukę į savo laikų politiką bei valdymą ir abu patyrė nušalinimo nuo valstybinių pareigų gėdą. Machiavelliui politika yra valdžios išlaikymo menas, Baconui – veikla, padedanti išlaikyti autoritetą ir pusiausvyrą. Machiavellio politinio patarėjo užduotis – padėti Valdovui efektyviai meluoti, apgaudinėti ir žudyti, o

Baconas įsivaizduoja daug kilnesnį ir svarbesnį patarėjų vaidmenį – *Naujojoje Atlantidėje* (paskelbtoje 1627 m. po jo mirties) aprašoma nauja socialinė santvarka, kurioje mokslininkai turi realią valdžią.

Kaip žinoma, tai tapo centrine „pozityvistinės“ socialinės minties – Bacono, Comte'o, Saint Simono ir t. t. – tema. Tačiau reikia pasakyti, jog savo stiliumi ir metodu Baconas buvo labai makiaveliškas. Kaip filosofas jis mėgino sisteminti savo laikmečio mokslo žinias bei indukcinį metodą, kaip politinis teoretikas jis siekė sukaupti politinių įžvalgų. Pagrindinė jo idėja buvo tai, kad visa pažanga priklauso nuo mokslo žinių sisteminimo, o geras valdymas – nuo susistemintų politinių žinių naudojimo. Valdymas – tai sudėtingas sprendimo galios ir žinių taikymo menas.

Machiavellio politikos samprata rėmėsi idėja, kad galima įgyti žinių, kuriomis remiantis galima būtų vykdyti geresnę politiką. Bacono ir Machiavellio koncepcijų skirtumą daugiausia lemia istorinis jų kontekstas. Baconas rašė laikais, kai politika turėjo būti formuojama atsižvelgiant į sutikimo ir pritarimo reikalavimus. Anot Bacono, karalius turi suvokti, kad būtina siekti tokio pritarimo, ir kad politika turi vadovautis tuo, ką šiuolaikinėje kalboje galime pavadinti legitimacijos siekiu. Politika turi būti tokia veikla, kai savo sprendimais karalius padeda susiklostyti politinių jėgų balansui. Kartu su savo induktyvizmu bei tikėjimu mokslo pažanga Baconas yra moderniosios politikos idėjos – politikos kaip racionalaus sprendimo ir mokslo darinio – pradininkas (Bell, 1976).

❖ Francisas Baconas

Sero Nicholo Bacono sūnus, karalienės Elžbietos lordas kancleris, Francisas Baconas gavo išsilavinimą Kembridžo trejybės koledže. Įgijo teisėjo išsilavinimą, buvo išrinktas į Parlamentą. Gavo sero titulą 1603 m., generalinio prokuroro postą 1612 m. ir lordo kanclerio postą 1617-aisiais. Buvo apkaltintas kyšių ėmimu 1621 m. ir neteko sosto malonės. Nuo tada ėmėsi rašyti.

Baconas buvo vienas žymiausių to laikotarpio politikų ir turėjo didelių ambicijų, kurias realizavo tik iš dalies. Siekdamas politinės karjeros priėjo prie išvados, kad geriausia visuomenė ir politinė tvarka yra toji, kur valdoma vadovaujantis mokslu. Kaip ir Machiavellis, kurio darbais žavėjosi ir kurie padarė įtakos jo paties idėjoms, Baconas turėjo planą savo šaliai. Machiavellio plane buvo Italijos vienybė, efektyvi valdžia ir politinė moralė, kitokia ir nepriklausoma nuo įprastosios moralės. Bacono idėja buvo naujoje politinėje santvarkoje susieti išmanymą ir galią. Machiavellis savo knygą dedikavo Medičių valdovui; Baconas savo darbus dedikavo savo gyvenamojo laikotarpio galingiesiems – karaliui Džeimsui I ir hercogui Buckinghamui. Kaip pažymi Johnsonas:

> Praradęs valdžios malonę Baconas mėgino patraukti karalių savo planais, kaip atgaivinti mokslo pasaulį. Jis kalba apie mokslą ne kaip apie dalyką, kuriuo užsiima pavieniai, nuo aktyvaus gyvenimo atitrūkę žmonės; veikiau jis siekia, kad valstybės vyrai mokslą iškeltų kaip savo pačių aukščiausią ir praktiškiausią tikslą. Baconas siekia geros visuomenės – gerai valdomos, tvarkingos, religingos, doros, narsios ir pasiturinčios, ir mano, jog tik visuomenė, savo tikslu iškėlusi mokslą bei mokymąsi, gali pasiekti ir šiuos tikslus.
> *(Bacon, 1973, p. x)*

Savo knygoje *Naujoji Atlantidė* Baconas kalba apie utopinę salą, įkurtą karaliaus Saliamono, kuris pažinimą laiko geros visuomenės pagrindu. Karalius pastato mokslinio tyrimo rūmus – Saliamono rūmus, kurių viena iš užduočių – kaupti žinias iš viso pasaulio. Šie mokslo rūmai yra šalies santaikos ir gerovės šaltinis, nuo jų priklauso valdžios galia ir karaliaus autoritetas. Baconas iškėlė radikalią mokslo pažangos viziją, bet išliko labai konservatyvus politine prasme. Žinios, jo manymu, yra racionalios politinės tvarkos ramstis. Naujoji Atlantidė gali pasigirti kaip tik tokia tvarka, kur kiekvienas žino savo vietą socialinėje hierarchijoje; o pažinimas, nors ir tarnauja visų gerovei, galiausiai turi politinę – valstybės galios palaikymo – paskirtį. Tai buvo naujos Britanijos vizija, kurioje žinių galia būtų skirta valstybės galiai stiprinti. Naujoji Atlantidė yra vieta, kur politiką formuoja žinios, tiesa, protas, faktai, o ne tai, ką kitur (*Novum Organum*, 1620) jis vadina „proto stabais": genties, urvo, turgaus ir teatro stabais. Nuo XVII amžiaus Bacono idėjos žadino universitetų bei mokslo draugijų steigimąsi ir buvo įkvėpimo šaltinis prancūzų enciklopedininkams.

Benthamas ir Millis: utilitarizmas

Utilitarizmas, kurio ankstyvieji atstovai yra Jeremy Benthamas (1748–1832) ir Jamesas Millis (1773–1836), skelbė, jog naudingumo principas – didžiausia laimė didžiausiam žmonių skaičiui – turi būti tiek individo veiksmų, tiek valdžios politikos pagrindas. Tad gerų sprendimų padariniai turi būti geri. Utilitarizmo idėja, kad galima apskaičiuoti ir pasverti malonumo bei skausmo kiekį ir atitinkamai veiksmus vertinti apskaičiavimo būdu, natūraliai skatino teorijų, mėginančių kvantifikuoti ir modeliuoti žmogiškąją gerovę, atsiradimą. Viešosios politikos reformos reikalavimai paprastai buvo grindžiami utilitariniu didesnės visuomeninės gerovės argumentu. Utilitarizmas dažnai kritikuojamas, pavyzdžiui, dėl to, kad tokia apskaita neatsižvelgia į moralės ar teisingumo reikalavimus. Vis dėlto, nepaisant filosofinių doktrinos trūkumų, utilitarizmo įtaka viešajai politikai ir viešosios politikos analizei išlieka.

Jeigu viešosios politikos analizė apibrėžiama kaip „rinkinys metodikų, kurios leidžia įvertinti viešosios politikos alternatyvas ir atsirinkti geriausias" (Jenkins-Smith, 1990:1), tai Benthamo, Millio ir kitų utilitarizmo filosofų koncepcijos nusako pagrindinę vyraujančios paradigmos idėją, jog žmogiškąją gerovę įmanoma ir pageidautina apskaičiuoti. Remdamiesi šia prielaida ekonomistai galėjo siūlyti būdus, kaip naudą palyginti su sąnaudomis ir kaip apibrėžti efektyvumo lygmenis.

Jamesas ir Dewey: pragmatizmas ir viešosios politikos mokslų pradžia

Williamas Jamesas (1842–1910) mokėsi medicinos, tačiau susidomėjo psichologija ir filosofija. Kartu su Dewey jis žinomas kaip šiuolaikinio „pragmatizmo" (James, 1970) pradininkas, – filosofijos, kurią pirmasis skelbė Charlesas S. Pierce'as. Jameso įsitikinimu, psichologija turi būti grindžiama empirinėmis biologijos žiniomis, o ne introspekcijos

įžvalgomis. Kaip filosofas jis argumentavo, jog tiesa yra tai, kas įvyksta su tam tikromis idėjomis. Įvykių raida idėjas padaro teisingas. Idėjos (biologine prasme) yra veikla, kuria žmogiškosios būtybės keičia savo aplinką siekdamos išlikti ir vystytis. Jamesas mėgo skirti „kietagalvius" filosofus, kurie orientuojasi į empirines žinias, nuo „minkštagalvių", kurie savo idėjų semiasi iš abstraktaus mąstymo. „Kietagalvių" filosofija vadovavosi pirmieji socialiniai reformatoriai, socialiniai teoretikai ir politikai, tarpukario metais siekę pakeisti JAV viešąją politiką. Jameso „radikalus empirizmas" buvo įkvėpimo šaltinis ištisai kartai žmonių, tikėjusių tuo, kad politiką ir politinį procesą galima patobulinti taip, kad žmonijos pažanga taptų spartesnė.

Johnas Dewey (1859–1952) nugyveno ilgą produktyvaus autoriaus ir reformatoriaus gyvenimą. Pragmatizmą Dewey suprato kaip socialinio eksperimentavimo metodą, kaip tam tikrą mokymosi iš mėginimų ir klaidų būdą (Dewey, 1927, 1963). Demokratija, jo supratimu, yra eksperimentinė veikla, kai nuolat keliamos naujos idėjos ir visuomenė sprendžia savo problemas eidama mėginimų ir klaidų keliu. Jis entuziastingai rėmė naujas „politines technologijas", kurios turėjo pridėti moksliškumo demokratiniams problemų sprendimo metodams. Lasswellas rašė:

> Politikos mokslai tėra dabartinė adaptacija tos viešosios politikos vizijos, kurią kėlė Johnas Dewey ir tie jo bendraminčiai, kurie sukūrė amerikietiškąjį pragmatizmą.
> *(Lasswell, 1971: xiv)*

Pastaraisiais dešimtmečiais Dewey idėjas apie sprendimų priėmimą kaip komunikaciją ir eksperimentavimą plėtojo kritiniai teoretikai, tokie kaip Richardas Rorty, Jürgenas Habermasas (žr. toliau, 1.9, 2.7.3, 3.9, 3.10.5) ir Raskinas (Raskin, 1973), taip pat tokie socialiniai eksperimentalistai, kaip Campbellas (žr. 4.5.4).

Pragmatinis Jameso ir Dewey paveldas reikalavo imtis veiksmų kviesdamas socialinį mokslą įsitraukti į visuomenės ir jos valdymo tobulinimo pastangas. Šis raginimas dėmesį koncentruoti į problemas tapo pagrindiniu to tipo politikos, kuri susiklostė pokario metais JAV ir kitur, įsitikinimų branduoliu.

Rawlsas ir Nozickas: dvi teisingumo teorijos

Būtent tada, kai atrodė, jog jau galima išplaukti į intelektinius vandenis, išvalytus nuo filosofų ir visiškai atvirus empiriniams socialiniams mokslams, du filosofai sukėlė bangas, nuvilnijusias per daugelį „minties tankų". Nuo aštuntojo dešimtmečio Rawlsas ir Nozickas teikia daugiausia temų filosofinėms diskusijoms viešosios politikos klausimais. Johno Rawlso *Teisingumo teorija* (1971) perima utilitaristų rūpinimąsi visuomenine gerove, tačiau kartu kelia sąžiningumo (*fairness*) principu grindžiamą teisingumo modelį. Socialinė ir ekonominė nelygybė pripažįstama tik tuo atveju, jeigu ji naudinga esantiems blogiausioje padėtyje. Rawlso pasaulyje reikalaujama ne tik rezultatų, bet ir galimybių lygybės. Žmonės su panašiais sugebėjimais privalo turėti panašius savo gyvenimo sėkmės

šansus. Kritikai Rawlso koncepcijoje įžvelgia ydingo valstybinio intervencionizmo pateisinimą; Rawlso modelio šalininkai mano, kad jis teikia filosofinius pagrindus geresnei viešajai politikai.

Nozicko *Anarchija, valstybė ir utopija* (1974) yra svarbus tekstas „naujiesiems dešiniesiems", nes ji įtaigiai kritikuoja Rawlso politikos teoriją ir praktiką. Priešindamasis Rawlso idėjai, kad teisingumas reiškia „sąžiningą" išteklių paskirstymą, Nozickas argumentuoja, kad paskirstomasis teisingumas nėra pagrįstas nei teoriškai, nei praktiškai. Savo puolimą Nozickas grindžia individo „valdų" ir individo teisių idėja. Nozicko filosofijoje teisingumą nusako tai, ar gerbiamos individų valdos, o ne tai, ar su jais elgiamasi „sąžiningai": išteklių paskirstymas gali būti teisingas, jeigu kiekvienas juos įsigyja nepažeisdamas kitų individų valdų, net jeigu jis gali atrodyti neteisingas „sąžiningo" paskirstymo požiūriu. Individai ir jų santykiai rinkoje yra vienintelis laisvojo pasaulio visuomenių tvarkymosi būdas, kuris garantuoja teisingumą. Šią tezę išties išgirdo tie, kurie siekė susiaurinti politikos valdas ir išplėsti individo pasirinkimo laisvę. Rawlso/Nozicko priešpriešа paskatino utilitarizmo ir Dewey filosofijos, kuria buvo grindžiamas viešosios politikos klestėjimas, atgimimą. Iš filosofų, kurių darbai turi reikšmės viešosios politikos problemoms, paminėtini ir Ronaldas Dworkinas, Thomas Nagelis, T.M. Scanlonas bei Bernardas Williamsas.

Karlas Popperis ir lokalinės socialinės inžinerijos modelis

Popperio indėlis į viešosios politikos teoriją yra dvejopas. Pirma, metodologijos lygmenyje jis metė iššūkį bekoniškajai indukcinio mokslo idėjai, jog iš stebimų faktų galima dedukuoti teorijas arba bendrus dėsnius. Antra, jis pasiūlė viešosios politikos metodą, kuris politinių sprendimų priėmimą padarytų panašų į mokslinę problemų sprendimų procedūrą (Popper, 1957; 1976:72).

Mokslo metodą, pasak Popperio, nusako ne loginių išvadų iš „faktų" ir duomenų dedukavimo procesas, o paieška sąlygų, kurios gali falsifikuoti mūsų teorijas. Be to, abejotina ir pati idėja, jog faktai egzistuoja nepriklausomai nuo teorijų. Problemos, anot Popperio, egzistuoja tik tam tikroje pažinimo struktūroje. Taip jis atmetė prielaidą, kuria rėmėsi tokie pozityvistai kaip Baconas, kad „faktai" egzistuoja nepriklausomai nuo suvokinių, vertybių, teorijų ir sprendimų.

❖ Kas buvo pirmiau?

Klausimas: „Kas atsiranda pirmiau – hipotezė (H) ar stebinys (S)?", yra išsprendžiamas – kaip ir klausimas: „Kas buvo pirmiau – višta (V) ar kiaušinis (K)?" Atsakymas į pastarąjį – „anksčiau kiaušinis"; atsakymas į pirmąjį – „anksčiau hipotezė". Tiesa, bet kurios konkrečios mūsų pasirenkamos hipotezės atžvilgiu stebiniai bus pirminiai ... Tačiau šie stebiniai savo ruožtu remiasi tam tikra atskaitos sistema: lūkesčių sistema, teorine sistema.

(Popper, 1963:47) ◆

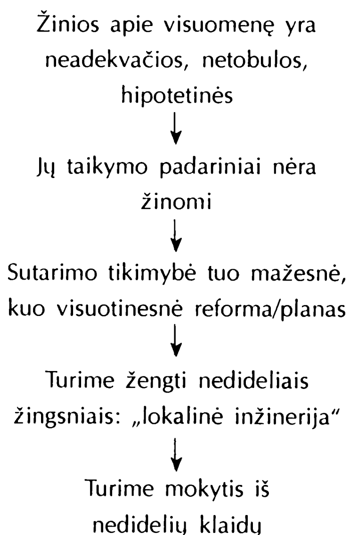
Šio argumento implikacijos empiriniams socialiniams ir gamtos mokslams buvo radikalios. Mokslinės teorijos yra tos teorijos, kurios gali būti „falsifikuotos“, paneigtos. Tad kyla abejonių dėl socialinių mokslų moksliškumo. Savo kritikos objektu Popperis pasirinko marksizmą, – doktriną, kuri siūlo istorijos teoriją nenurodydama, kokiomis sąlygomis ji galėtų būti falsifikuota. Pasak Popperio, šio pobūdžio teorijos kelia grėsmę atvirai visuomenei, nes jos pretenduoja į galutinę tiesą, į absoliutų pažinimą. Tačiau Popperio įsitikinimu, pažinimas niekada nėra galutinis. Visos teorijos yra bandomosios, ir visas pažinimas savo pobūdžiu yra spėjimas. Pažinimo pažanga – tai procesas, kuriam vykstant keliamos bandomosios teorijos, paskui tikrinamos ir tada formuluojamos naujos problemos.

$$P_1 \rightarrow BT \rightarrow KE \rightarrow P_2,$$

kur *P* – pradinė problema; *BT* – bandomoji teorija/sprendimas; *KE* – klaidų eliminavimas.

Taikydamas šį modelį visuomenei Popperis priėjo prie išvados, kad socialinę pažangą garantuoja ne totaliniai ar globaliniai pokyčiai, o ciklinis mėginimų ir klaidų taisymo procesas, kurį jis vadina „lokaline (*piecemeal*) socialine inžinerija“ (Popper, 1969:46, 69, 83). Šis politinio proceso modelis praktinei politikai turėjo ne mažiau įtakos, negu jo analogas gamtos mokslams. Politikai derėtų ne ieškoti visuomenės dėsnių ar kurti globalinės reformos planus, o suvokti žmogiškojo pažinimo ir žmogiškųjų institucijų ribotumą. Popperis tikėjo liberalia (atvirąja) visuomene, kurioje valdymas grindžiamas racionalia argumentacija ir laipsniškomis reformomis, o ne grandioziniais utopiniais planais, kurių įgyvendinimas, jo nuomone, neišvengiamai baigiasi tragedija ir smurtu.

1.4 diagrama. Popperio „lokalinės inžinerijos" modelis



Tad politika, traktuojama kaip mokslinis problemų sprendimo procesas, vadovaujasi atvirumo, kritiškumo, eksperimentalizmo dvasia. Žymiausi šio „poperiškojo" požiūrio atstovai viešosios politikos analizėje yra Donaldas Campbellas ir Alice Rivlinas. Poperiškasis mokymosi iš patyrimo metodas taikomas tose sprendimų priėmimo teorijose, kurios pabrėžia „mėginimų ir klaidų" koncepcijų „iteratyvinį" pobūdį (1.4 diagrama) (žr. Collingridge, 1992). Popperio kritiką pateikia Magee (1973:74–107); Parekh (1982:124–153); Bobrow ir Dryzek (1987:136–148). Apie eksperimentalizmą žr. Rossi and Freeman (1993:297–329).

Hayekas: rinka ir individo pasirinkimo laisvė

Hayeko teorijos padarė didžiulį poveikį viešajai politikai. Tačiau per didžiąją savo gyvenimo dalį Hayekas garsėjo veikiau idėjų, o ne viešosios politikos pasaulyje. „Keyneso epochos" metu jo rašiniai apie valdžios vaidmenį beveik neturėjo įtakos tam, kaip buvo apibrėžiamos problemos ir formuluojama politika tiek ekonomikos, tiek kitose srityse. Tokie jo darbai, kaip *The Road to Serfdom* (*Kelias į vergovę;* 1944) ir *The Constitution of Liberty* (*Laisvės konstitucija;* 1960), kuriuose savo filosofiją ir ekonominę teoriją jis taikė politikos ir valdymo sričiai, buvo ignoruojami iki pat aštuntojo dešimtmečio, kol pasirodė Keyneso epochos saulėlydžio ženklų (Skidelsky, 1977). Per šį laikotarpį Hayekas (kartu su Nozicku) tapo vienu iš pagrindinių, galbūt net pagrindiniu, idėjų šaltiniu kylančiai „naujajai dešinei" (Levitas, 1986; Smith, 1979). Kitas svarbus Hayeko įtakos politikos sričiai aspektas yra tai, kad jis suvokė politinę idėjų reikšmę ir būtinybę idėjas skleisti per organizacijas. Jis įkūrė vieną pirmųjų „minties tankų" (Mont Pelerino draugiją, 1947 m.) ir buvo kelių kitų įtakingų „minties tankų", pirmiausia Ekonominių reikalų instituto *(Institute for Economic Affairs)* steigimo įkvėpėjas.

Kaip ir Popperio atveju, Hayeko idėjos susiformavo jo ankstyvųjų darbų pažinimo teorijos srityje pagrindu. Hayekas atmetė savo gimtosios Vienos pozityvizmą ir skeptiškai vertino idėją, kad egzistuoja „objektyvios" empirinės žinios, kuriomis remiantis galima būtų dedukuoti visuomenės funkcionavimo dėsnius ar visuomenę planuoti „moksliniu" būdu. Jo supratimu, žmogiškosios žinios yra tokios ribotos ir fragmentiškos, jog įsitikinimas, kad valstybė, valdžia ar biurokratija gali surinkti ir sukoordinuoti visą tą gausybę informacijos, kurios reikia priimant socialinius sprendimus arba sprendimus, kuriais kišamasi į laisvą individų pasirinkimo ir rinkos mainų funkcionavimą, yra ne tik klaidingas, bet ir pavojingas. Visuomenė, anot Hayeko, nėra žmogiškojo sumanymo rezultatas, ji yra tam tikra spontaninė tvarka. Todėl idėja, kad įmanoma pasinaudojant teorija arba primetant tam tikrą politiką šią tvarką padaryti „geresnę", efektyvesnę arba teisingesnę, yra klaidinga epistemologiniu aspektu ir nepateisinama moraliniu požiūriu. Tikėjimą, kad valdžia gali įgyti visą informaciją, kurios reikėtų centralizuotai valdant visuomenę ir ekonomiką, radikaliausiai materializuoja fašizmo ir komunizmo neefektyvumas ir nežmoniškumas (Hayek, 1944). Tačiau ir demokratinės šalys lengvai tampa įsitikinimo, jog viešosios agentūros yra pajėgios visuomenę planuoti ir spręsti jos proble-

mas, aukomis. Hayekas pranašavo, kad jeigu bus vadovaujamasi iliuzija, jog rinka nėra pajėgi reguliuoti ir koordinuoti žmogiškojo sprendimų priėmimo proceso, iškils liberaliosios demokratijos aižėjimo ir galiausiai sunaikinimo grėsmė. Išties, spartėjanti infliacija, didėjantis nedarbo lygis, nesuvaldoma valstybės išlaidų ekspansija aštuntąjį dešimtmetį paruošė dirvą tam, kad Hayeko teorijos taptų įkvėpimu „naujai" politikai ir naujai „senų" problemų interpretacijai.

Bene svarbiausia Hayeko teorijų implikacija viešajai politikai yra tai, kad valdžia, arba politikos formuotojai, negali nei „išspręsti" problemų, nei pagerinti tos padėties, kuri spontaniškai susiklosto individams laisvai sąveikaujant laisvoje rinkoje. Atitinkamai viešosios politikos vaidmuo apribojamas spontaninės visuomeninės tvarkos gynimo užduotimi, neleidžiant jai kištis į ekonomikos funkcionavimą ar kaip nors riboti konkurencijos laisvę. Valstybė turi ginti asmens laisvę, laisvąją rinką, įtvirtinti tam tikrą teisinę sistemą ir garantuoti apsaugą nuo agresijos iš užsienio. Viešosios politikos vaidmuo – sudaryti sąlygas, kurioms esant spontaniškai besiklostanti tvarka tarnauja kiekvieno individo gerovei. Viešoji politika turi būti traktuojama ne kaip problemų sprendimo veikla, o veikiau kaip veikla, kuri sudaro palankesnes sąlygas asmens laisvei teisės viršenybės sąlygomis. O ten, kur skiriamas tam tikras vaidmuo valstybei, to vaidmens pripažinimas nereiškia, kad turi būti pripažįstamas tam tikros paslaugos teikimo valstybės monopolis; ir šiuo atveju turi būti skatinama konkurencija bei kuriamos sąlygos, kurioms esant rinkos jėgos galėtų efektyviausiai išnaudoti (ne perskirstyti) turimus išteklius (apie Hayeko idėjas žr. Gray, 1986; Kukathas, 1989; Plant, 1991).

Etzionis ir komunitarizmas

Septintąjį ir aštuntąjį dešimtmetį regėjome Rawlso idėjomis grindžiamos viešosios politikos, siekiančios kuo didesnės rezultatų lygybės, saulėtekį ir saulėlydį; devintąjį – Hayeko individualizmo ir rinkos triumfą. Šiuo metu į priekį veržiasi vadinamojo „komunitarizmo" idėjos. Pagrindiniai šios filosofijos atstovai yra Walzeris (1983), Sandelas (Sandel, ed. (1984)) ir Tayloras (1985). Šių teoretikų argumentai, gaivinantys bendruomeniškumo idėją, tapo alternatyvos šaltiniu devintąjį dešimtmetį vyravusiam individualizmui. Kalbėdamas apie šios idėjos atsiradimą Seumas Milne'as teigia:

> Komunitarizmą iš esmės nusako dvi idėjos. Jo šalininkų nuomone, moderniosios, atomizuotos visuomenės prarado bendruomeniškumo ir socialinio solidarumo jausmą. Gyvybiškai svarbus socialinis audinys tarp valstybės ir individo – visi socialiniai junginiai pradedant savanoriškomis asociacijomis bei geografiškai apibrėžiamomis bendruomenėmis ir baigiant mokyklomis, šeimomis, bažnyčiomis bei profesinėmis sąjungomis – vis labiau ardomas veikiant neribotam rinkos individualizmui. Tas audinys turi būti ginamas ir atkuriamas. Ta pačia etine gaida komunitaristai kalba apie tai, kad savanaudiškas liberalizmas sukūrė socialinę dykumą – savo pabrėžtinu dėmesingumu individo teisėms sugriovė teisių ir pareigų pusiausvyrą. Komunitaristų supratimu, reikia naujos individualios ir

grupinės atsakomybės sampratos, kuri atkurtų pažeistą pusiausvyrą ir didesnį moralinį jautrumą, kuris nutrauktų dabar madingą teisingumo ir neteisingumo problemų šalinimąsi ... [Komunitarizmas] gali pasigirti savo lankstumu. „Šiuolaikiniams" kairiesiems jis įtinka tuo, kad kalba apie solidarumą, brolybę ir apie neetatistinių XIX a. darbininkų sąjūdžių tradicijų – tarpusavio paramos draugijų, brolijų, kooperatyvų ir utopinio socializmo vilčių – gaivinimą. Dešiniesiems ... jis įtinka savo gundančiu moraliniu *credo*, kuris pabrėžia pilietinį orumą, visuomenines priedermes, tradicijos svarbą ... ir moralinio lavinimo, tradicinės šeimos palaikymo ir kovos su nusikalstamumu retoriką...
(*The Guardian*, 7 October 1994)

Žinoma, apeliavimas į „bendruomenės" idėją, kaip reakcija į valstybės centralizmą ir į rinkos individualizmą, nėra kažkas nauja. Kaip pažymi Plantas, jo dažnai griebdavosi liberalizmo kritikai (Plant, 1991:325). Pavyzdžiui, T. H. Greenas, Bosanquetas, Tawney ir Raymondas Williamsas pabrėžė „bendruomenės" vaidmenį neutralizuojant tai, ką Tawney kadaise įvardijo kaip „savanaudžių visuomenės" padarinius (Tawney, 1921). Tiesą sakant, pasak Nisbeto (1974), visą politinės ir socialinės minties raidą nuo graikų ir romėnų laikų galima traktuoti kaip bendruomenės „siekį" ir „ilgesį". Dabar, kai pramoninės valstybės sprendžia naujų valdymo formų paieškos problemą savo sudėtingose, „postmoderniose" visuomenėse, nėra visiškai netikėta, kad politikai griebiasi šios „naujos", „bendruomenę" aukštinančios retorikos. Už jos slypi ištisi klodai teorijų, kurios galėtų pateikti daugybę idėjų paskutiniojo šio amžiaus dešimtmečio politikos darbotvarkei.

Ryškiausias komunitaristinio požiūrio į viešąją politiką atstovas yra Amitai Etzionis (1968, 1993a, 1993b, 1994), kurio įnašą į viešosios politikos mokslų raidą aptarsime toliau šioje knygoje (žr. 3.4.4, 3.10.2, 4.4.3, 4.4.8). Jo komunitaristinė viešosios politikos tikslų formuluotė turėjo didelės įtakos Amerikoje ir Europoje. Jos patrauklumą lėmė tai, kad ji siūlo vidurio kelią tarp kraštutinumų: perdėtos valstybinės reglamentacijos bei kontrolės ir kliovimosi nesaistomomis rinkos jėgomis. Jis sako:

Komunitaristų nuomone, turi išlikti stipri, nors ir apkarpyta, globos valstybė. Daugumą kitų užduočių, kurių dabar imasi valstybė, derėtų perleisti individams, šeimoms ir bendruomenėms. Filosofiniai šios pertvarkos principai reikalauja naujos asmeninės ir tarpasmeninės atsakomybės pajautos. Tačiau kokiu lygmeniu turime spręsti įvairias mums iškylančias problemas? Turime vadovautis subsidiarumo principu. Jo nuomone, bet kokioje situacijoje didžiausia atsakomybė turi atitekti individams, artimiausiai susijusiems su problema. Jeigu tie individai nepajėgia jos išspręsti, problema gali būti perkeliama šeimai. Jeigu šeima nepajėgia jos išspręsti, ji gali būti perkeliama vietos bendruomenei. Ir tik tada, kai problema neišsprendžiama žemesniu lygmeniu, ji gali tapti valstybės problema.
(Etzioni, 1994)

Politine prasme tai reiškia, jog egzistuoja atsakomybės gija: šeima–vietos bendruomenė–visuomenė. Etzionio nuomone, viešoji politika turi skatinti ir gaivinti tas insti-

tucijas, kurios užima vietą tarp individo ir valstybės: šeimą; savanoriškas organizacijas; mokyklą; Bažnyčią; vietos bendruomenę. Politika turi būti keičiama taip, kad būtų labiau pabrėžiama asmens atsakomybė ir pareigos, o ne teisės. Imant konkrečiai, jis siūlo stiprinti šeimos vaidmenį, apsunkinti skyrybų procesą, skatinti bendruomeninę tarpusavio paramą ir senųjų moralinių vertybių puoselėjimą kaip būdus, stabdančius didėjančią šiuolaikinės visuomenės fragmentaciją.

Habermasas ir komunikatyvinis racionalumas

Viešosios politikos analizė, nepaisant jos tarpdisciplininio pobūdžio, ilgą laiką vadovavosi gana siaura proto vaidmens žmogiškuosiuose santykiuose samprata. Joje vyravo tikėjimas „proto" pajėgumu „spręsti" problemas. Tai ryškiausiai liudija utilitaristinių metodų, tokių kaip naudos/sąnaudų analizė (NSA) ir įvairių operacijų tyrimų (OT) bei sisteminės analizės atmainų plėtra (žr. 3.8). Tačiau ši proto ir racionalumo samprata kėlė susirūpinimą vokiečių kritiniams teoretikams, tokiems kaip Habermasas, taip pat prancūzų dekonstruktyvistams, tokiems kaip Foucaultas, kurie šią racionalumo sampratą kritikuoja kaip kontrolės ir priespaudos priemonę. Jų idėjos vis labiau tampa įtakingu viešosios politikos ir politikos analizės kritinių koncepcijų šaltiniu (žr. de Haven-Smith, 1988; Hawkesworth, 1988). Šiuo požiūriu Habermasas buvo svarbiausias, dėl ko atsirado kritinės politikos analizė. Vietoje instrumentinio racionalumo, kurį įkūnija racionalistinės analitinės metodikos, Habermasas siūlo alternatyvų „komunikatyvinio racionalumo" modelį. Kaip rašo Patsey Healey, ši idėja išreiškia

> pastangą pateikti kitokią žmogiškojo proto, kaip šiuolaikinių visuomenių prado formuotojo, interpretaciją ... Habermasas argumentuoja, jog negalime išsižadėti proto, kaip šiuolaikinių visuomenių principo formuotojo, tačiau privalome individualizuotą, subjekto/objekto priešprieša grindžiamą proto sampratą pakeisti tokia jo samprata, kurią apibrėžia intersubjektyvi komunikacija. Tokios proto sampratos reikia tam, kad „gyvendami kartu, tačiau skirtingai" bendrame laike ir bendroje erdvėje turime ieškoti būdų, kaip dorotis su savo kolektyvinio gyvenimo problemomis ... Mėginimas tarpusavio supratimą interpretuoti kaip racionalumo terpę reiškia, kad atmetama subjektyvistinė „sąmonės filosofija", kuria, pasak Habermaso, nuo pat Švietimo laikų Vakaruose rėmėsi visos proto koncepcijos.
> *(Healey, 1993:238–240)*

Protas ir racionalumas, Habermaso nuomone, nėra loginis objektyvaus įrodymo ar paneigimo procesas, veikiau tai yra siekis „rasti tarpusavio supratimą socialiniame kontekste" (de Haven-Smith, 1988:85). Habermaso idėjos turi svarbių implikacijų viešosios politikos teorijai ir praktikai. Praktikos lygmeniu Habermaso teorijos, pavyzdžiui, „idealios kalbinės situacijos" teorija, skatino ieškoti naujų analitinių metodų bei institucinių procedūrų, kurios leistų naudotis komunikatyvinėmis viešosios politikos forma-

vimo ir vertinimo koncepcijomis (žr. Fischer and Forester, 1993; Dryzek, 1987, 1990, 1993; taip pat 1.9, 2.7.3, 2.9.2, 3.10.5 ir 4.5.4). Apie Habermaso įtaką viešosios administracijos ir organizacijų teorijoms žr. Denhardt (1981a, 1981b); Denhardt and Denhardt (1979); apie vyravimo struktūras organizacijose žr. Degeling and Colebatch (1984) ir 4.5.3.

Viešosios politikos tyrinėtojams „atradus" Habermasą gali kilti naujas susidomėjimas Haroldo Lasswello darbais, nes jo idėjos apie politikos mokslų vaidmenį yra artimos Habermaso teorijoms (žr. Bobrow and Dryzek, 1987:172–174).

1.7 ANALIZĖ IR POLITIKOS PROCESAS

Analizė turi labai nevienodus tikslus, keliamus politiniam procesui, ir jos santykiai su juo yra nevienodi. Pavyzdžiui, Etzionis mėgino paveikti (ir sėkmingai veikė) politikos procesą savo argumentais, kad turi būti analizuojamos ne tik „problemos", bet ir tai, koks turi būti politikos alternatyvų, arba „sprendimų", pobūdis. Politikos analizės rūšis galime įsivaizduoti kaip skirtingas pažintines veiklas politikos procese; kaip pažinimą politikai; kaip pažinimą apie politiką. Gordon *et al.* (1977) jas išdėsto kontinuume (1.5 diagrama).

1.5 diagrama. Politikos analizės rūšys

	Politikos analizė		Analizė politikai	
1	2	3	4	5
Politikos determinančių analizė	Politikos turinio analizė	Politikos monitoringas ir vertinimas	Informacija politikai	Politikos propagavimas

Šaltinis: Pagal Gordon *et al.* (1977)

Politikos analizė

Jai priklauso:

- *politikos determinančių analizė*, kuriai rūpi, kaip, kodėl, kada ir kam formuojama politika;
- *politikos turinio analizė*, kurią gali dominti konkrečios politikos aprašymas, jos santykis su anksčiau vykdyta politika; ji gali ir kritikuoti tokią politiką.

Politikos monitoringas ir vertinimas

Tokios analizės tikslas – išsiaiškinti, ar politika pasiekia užsibrėžtus tikslus ir kokį poveikį ji daro sprendžiamai problemai.

Analizė politikai

Jai priklauso:

- *politikos propagavimas:* argumentacija (valdžioje ir už jos ribų), kuria mėginama pakeisti politinę darbotvarkę;
- *informacija politikai:* analizė, kurios rezultatai skiriami politikos formavimo veiklai. Tai gali būti vidiniai/išoriniai tyrimai arba patariamojo pobūdžio informacija. Ji gali padėti atsirinkti vieną iš esamų politikos alternatyvų arba ieškoti naujų.

Terminas „politikos analizė" asocijuojasi su metodikomis, kurių tikslas – pagerinti arba racionalizuoti sprendimų priėmimo procesą. Anot Quade'o (1976:21), pagrindinis jos tikslas – „padėti sprendimų priėmėjui priimti geresnį sprendimą nei jis priimtų ja nesiremdamas. Tad analizei rūpi efektyvesnis tvarkymasis realiame pasaulyje." Siekiant šio tikslo analizė vyksta trimis etapais:

> Pirma, geriausios iš turimų alternatyvų paieška; antra, jos pripažinimo iškovojimas ir įtraukimas į politikos darbotvarkę arba sprendimų priėmimą; trečia, jos įgyvendinimas stebint, kad politinio sprendimo realizavimas nenukryptų nuo pirminio sumanymo.
> *(Quade, 1976:254)*

Hankas Jenkins-Smithas (1990) teigia, kad naudos/sąnaudų analizė (arba NSA: žr. 3.8.6) yra vyraujanti šiuolaikinės politikos analizės „paradigma", kuri:

> naudodamasi metodikomis, sukurtomis ekonomikoje, matematikoje, statistikoje, operacijų bei sistemų dinamikos tyrimų srityse, teikia politikos formuotojams patarimus. Naudodamasis šiomis metodikomis analitikas gali remtis žiniomis iš tokių sričių kaip sociologija, politikos mokslai, gerovės ekonomika, teisė, organizacijų teorija, fizikos ir biologijos mokslai ... Nepaisant šios regimos kakofonijos, politikos analizės logika į šią veiklą įneša darnos ir skiria ją vieningam tikslui – paieškai tokios politikos, kuri visuomenei teiktų didžiausios grynos naudos.
> *(Jenkins-Smith, 1990:11)*

Tad politikos analizė šia „ortodoksine" prasme nusako pastangas pagerinti būdus, kuriais atrandamos ir apibrėžiamos problemos, nustatomi tikslai, pasirenkamos alternatyvos ir įvertinami rezultatai. Anot Bobrowo and Dryzeko (1987), tokia analizė vykdo „žiniomis grindžiamą intervenciją į viešosios politikos procesą". Mums, kaip politikos analizės tyrinėtojams, svarbu išsiaiškinti, kas čia laikoma žiniomis: jų turinys; gavimo būdas; platinimas ar interpretacija. Šią užduotį galime suformuluoti kaip keturis klausimus

apie įsitikinimus arba vertybes. *Kas* ir kokias vertybes gina, per *kokias* institucijas, *kada* ir *kaip* tai vyksta?

- **Kieno** žiniomis naudojamasi? Ar jas teikia biurokratija? Ar jos ateina iš tyrimų institutų? Ar tai oficialaus tyrimo, komisijos darbo rezultatas? Ar tai politinės propagandos atmaina? Ar tai ekspertų teikiamos žinios? Kas naudojasi šiomis žiniomis? Kas skleidžia šias žinias (įsitikinimus/idėjas/ideologiją)? Kas konstruoja patį pažinimą? Kieno interpretacija/apibrėžimas laimėjo, kieno pralaimėjo ir kieno nebuvo net svarstytas? Kas vykdo politikos monitoringą ir jį vertina? Kas platina informaciją? Kas įsileidžiamas ir ko neįsileidžiama į politikos formavimo procesą? *Kieno vertybės vyrauja?*
- **Kokio** pobūdžio žiniomis jos laikomos? Ar jos teikiamos kaip mokslinės, „objektyviais faktais“ grindžiamos žinios? Kokio pobūdžio kalba juos formuluojamos? Kokio pobūdžio (kokybinio ar kiekybinio) yra tos žinios? Kokios rūšies ekspertai jas kuria? Kokių vertybių, įsitikinimų, idėjų, ideologijų pagrindu atsirenkamos tos žinios? Koks pažintinis statusas joms teikiamas? Kokiomis prielaidomis apie politikos formavimo procesą remiasi tie, kurie kuria, naudoja ir skleidžia politikai svarbias žinias? Kokio pobūdžio institucijos ir elitai įtraukiami į šį procesą? *Kokios vertybės vyrauja?*
- **Kada** žinių siekiama, kada jos skleidžiamos, naudojamos arba ignoruojamos? Kada buvo sukonstruota informacija apie problemą? Kada problema buvo „atrasta“? Kada informacija pradėjo daryti įtaką politikos formavimui? Kada ji tapo vieša? Kada ji tapo svarbi? Kada ja susidomėjo žiniasklaida? Kada ji pradėjo veikti viešąją nuomonę? Kada ja pradėjo naudotis (ja piktnaudžiauti) politikos formuotojai? Kada keičiasi įsitikinimai? *Kada vyrauja tam tikras vertybių rinkinys?*
- **Kaip** žinios naudojamos politiniame procese? Kaip jos įgyjamos? Kaip jos organizuojamos politinėje bendruomenėje/tinkluose? Kaip jos organizuojamos valdymo struktūrose? Kaip vykdoma jų paieška? Kaip jos platinamos? Kaip vyksta politikos propagavimas? Kokie argumentai veikia ir kokie neveikia? Kaip determinuojama vienokia ar kitokia politika? Kaip ji veikia viešąją nuomonę? Kaip keičiasi įsitikinimai? Kokiu būdu įsivyrauja *tam tikras vertybių rinkinys?*

Kitaip sakant, *pirmasis viešosios politikos tyrinėtojo uždavinys – suprasti ir išsiaiškinti diskursą, kuris struktūrizuoja politikos problemų, turinio ir proceso analizę.*

1.8 MODELIAI, ŽEMĖLAPIAI IR METAFOROS

Analizuodami viešąją politiką turime sisteminti savo idėjas ir sąvokas. Pasaulis yra gana painus, tad, norėdami jame susivokti, turime jį paprastinti. Kai dalykus paprastiname norėdami susivokti socialinius procesus veikiančių veiksnių bei jėgų įvairovėje, konstruojame modelius, braižome žemėlapius, mąstome metaforų sąvokomis. Modeliai –

tai sąvokinės schemos, kurios padeda reiškinius suprasti ir paaiškinti. Tokių schemų funkcijos yra nevienodos, nors praktikoje jos neretai susipina ir sutampa:

- *aiškinamosios schemos* mėgina parodyti, kodėl reiškinys yra toks, koks jis yra. Viena vertus, modeliai/teorijos/schemos gali būti laikomos „euristinėmis" priemonėmis, kurias naudodami galime suprasti sudėtingas problemas arba nagrinėti sudėtingus procesus. Antai politikos stadijų, arba politinio ciklo, koncepcija yra svarbus „euristinis" politinės analizės modelis. Kita vertus, modelis gali būti laikomas ir „priežastiniu", t. y. tokiu, kuris leidžia prognozuoti arba numatyti, kad įvykus *x*, įvyks ir *y*. Šis priežastinis modelis gali būti dedukcinis, sudarytas iš tam tikros aibės teiginių, kurie gali būti patvirtinti arba paneigti empiriniais faktais; arba indukcinis, jei tariama, kad teorija grindžiama empiriniais tam tikro reiškinio tyrimais;
- *„idealių tipų" schemos* mėgina pateikti esmines reiškinio charakteristikas, kurios mums padeda reiškinius, pasižyminčius tais pačiais bruožais arba tenkinančius tuos pačius kriterijus, skirstyti į tam tikras grupes. Žinomiausia „idealių tipų" schema yra Maxo Weberio teorija, pagal kurią biurokratiją galime suprasti atsižvelgdami į tam tikrus struktūrinius bei organizacinius jos bruožus;
- *normatyvinės schemos* nusako, kokios sąlygos arba kokia tvarka turi egzistuoti, jei norime pasiekti tam tikrų tikslų. Šiose schemose sprendžiamas klausimas, kas turi būti, o ne klausimas, kas yra.

Tad naudodamiesi sąvokine schema primetame pasauliui tam tikrą jo suvokimo būdą, sukuriame tvarką iš to, kas savaime neturi objektyvios tvarkos. Kaip teigia Popperis, visi faktai egzistuoja teorijų, vertybių, įsitikinimų kontekste; jie yra nuo jų priklausomi. Visada pradedame nuo teorijų, modelių, mintinių schemų, metaforų. Mėgindami analitiškai mąstyti apie viešąją politiką turime suvokti, jog „realybė" yra konstrukcija, projektuojama pagal įvairias sąvokines schemas. Kurdami viešosios politikos teoriją tarsi braižome žemėlapį, kuris „veda mus nuo to, ką žinome, prie to, ko nežinome" (Judson, 1980:109). Londono žemėlapis, kad ir koks tikslus būtų, nėra Londonas. Politikos žemėlapis (metafora) gali būti tik tikrovės vaizdinys, kuris negali būti „įrodytas" ar „paneigtas" kokia nors „objektyvia" prasme. Mūsų naudojamos sąvokinės schemos apibrėžia ir konstruoja tai, ką reiškia „problemos", socialiniai, ekonominiai ir politiniai „procesai". Pavojų kelia tai, kad paprastai esame įsitikinę, jog mūsų žemėlapis „tikras", nes dauguma kitų žmonių taip pat tuo tiki (McCaskey, 1991:139). Pavyzdžiu gali būti naujas senos istorinės problemos sprendimas:

Mona Lizos atrofija

Du medikai, siekiantys atskleisti Mona Lizos šypsenos prasmę, vakar Lione padarė pareiškimą, jog dailininkui pozavęs asmuo sirgo raumenų distrofija. – AP

(*Guardian, 26 April 1991*)

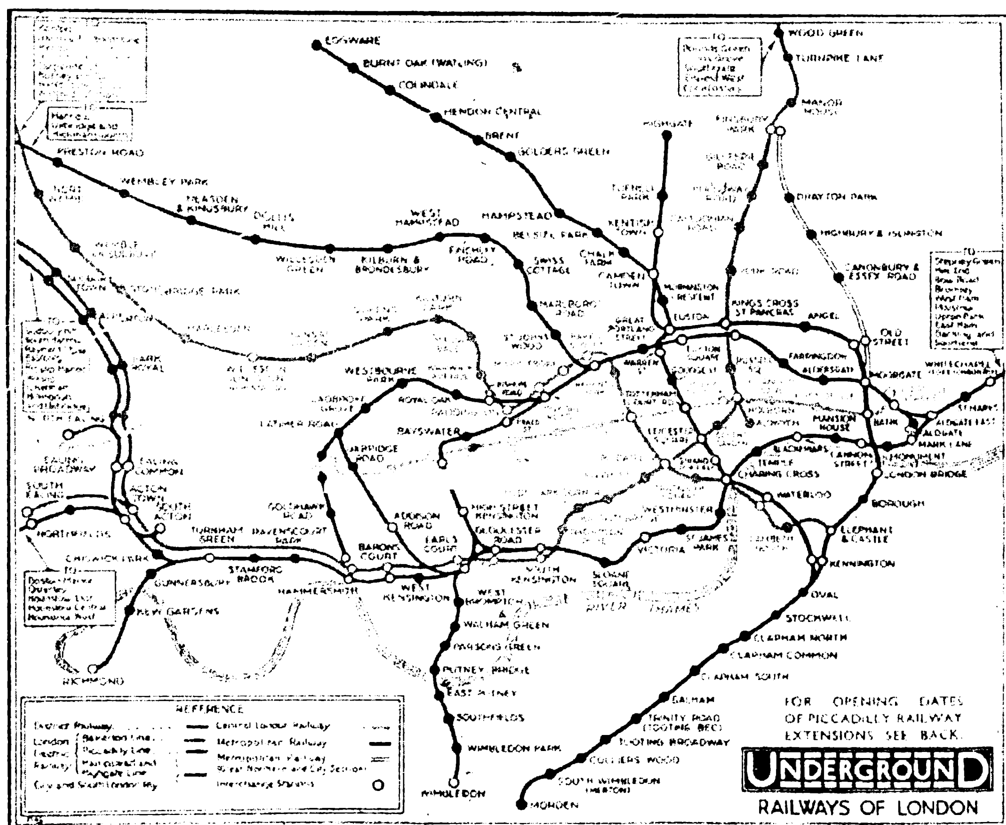
Be abejo, jeigu jie būtų dermatologai, jie būtų nustatę grybelinį susirgimą! Antony Jay pateikia kitą pavyzdį. Jis teigia, kad paprastai matome dalykus, kuriuos esame pasirengę matyti. Tai yra visiems žinomos ir mėgstamos lopšinės posmas:

Pussycat, pussycat, where have you been?
I've been to London to see the Queen.
Pussycat, pussycat, what did you there?
I saw a little mouse under a chair.

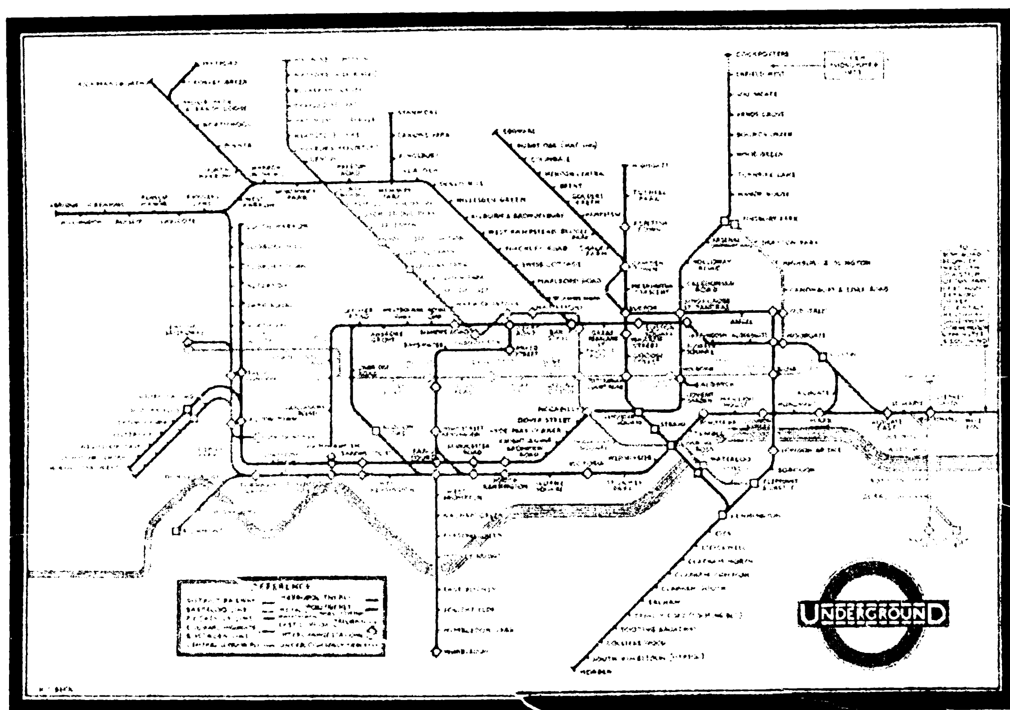
Jay pateikia tokį komentarą:

kodėl katinėlis nematė Karalienės? Žinoma, gali būti, kad Karalienės ten nebuvo. Tačiau gali būti, kad Karalienė ten buvo, sėdėjo ant kėdės, tačiau katinėlis, būdamas tik katinas, ten nematė nieko, išskyrus pelę. Jeigu būtumėte katinas, jūsų žvilgsnis būtų nukreiptas ne ten, kur galėtų būti Karalienė; ir bet kuriuo atveju jūsų protas nesuvoktų karališkosios didybės, net jeigu jūsų žvilgsnis būtų į ją nukreiptas. *(Jay 1987:153)*

1.6 diagrama. Londono metropoliteno žemėlapis: sudėtingos problemos paviršius



1.7 diagrama. Londono metropoliteno žemėlapis: Becko modelis



Perspausdinta Londono transporto muziejui leidus

Žinoma, katinėlis, kaip ekologiškai sąmoninga būtybė, naudojosi viešuoju transportu. Norėdamas rasti kelią į Karalienės rūmus, jis žvilgtelėjo į Londono metropoliteno žemėlapį. Tam jis pasinaudojo puikia schema, padedančia suprasti vieną didžiausių pasaulyje miesto transporto sistemų (žr. 1.6 ir 1.7 diagramas).

Londono metropoliteno sistema pradėjo veikti 1900 metais. Sistemai plečiantis 1910 m. tapo aišku, jog keleiviams reikia žemėlapio, kad galėtų joje lengvai orientuotis. Pirmieji žemėlapiai buvo geografiniai, vaizduojantys, kur realiai nutiestos linijos ir išdėstytos stotys (1.6 diagrama). Tačiau metropolitenui toliau plečiantis atsirado paprastesnio žemėlapio poreikis. Henry C. Beckas, kartografas, suprato, jog žemėlapis turi būti ne tiek realistinis, kiek diagraminis. Jo pasiūlytas žemėlapio projektas (žr. 1.7 diagramą) iš pradžių buvo atmestas, tačiau 1933 m. buvo nutarta jį išbandyti. Visuomenei jis patiko, ir nuo to laiko Londono metro žemėlapiai išliko šios formos ir tapo pavyzdžiu visiems kitiems pasaulio metropolitenams. (Beje, už savo projektą Beckas gavo tik penkias ginėjas.)

Londono metro žemėlapis rodo tai, kaip supaprastintas modelis leidžia lengviau suprasti sudėtingą sistemą. Tačiau jis duoda ne tik tai. Daugeliui žmonių, tarp jų ir šių eilučių autoriui, šis žemėlapis tapo mintiniu Londono įvaizdžiu. Jis yra parankus kaip aplinkos tyrimo įrankis, tačiau nėra patikimas, jeigu sieksime išsiaiškinti realią stočių iš-

dėstymo geografiją. Kyla grėsmė, kad turistui ir Londono gyventojui Becko žemėlapis taps Londono įvaizdžiu.

Modeliai ir žemėlapiai, kuriais naudojamasi politikos formavimo procese, kelia tokią pat grėsmę. Albertas Hirschmanas pastebi, jog be modelių, paradigmų, idealių tipų ir panašių abstrakcijų negalime net pradėti mąstyti. Tačiau pažinimo būdas, t. y. pasirinkimas paradigmų, kuriomis naudojamės, jų derinimo tarpusavyje pobūdis ir viltys, kurias dedame į jų aiškinamąją galią, gali daryti didžiulį poveikį pačiam mąstymui (Hirschman, 1970a:338). Kad suprastume politikos formavimo ir politikos analizės pasaulį, turime naudotis mąstymo įrankiais, arba modeliais. Tačiau turime suvokti ir tuos pavojus, kuriuos kelia tai, ką filosofas Alfredas Northas Whiteheadas vadina „klaidinga konkretizacija". Kitaip sakant, siekdami suvokti abstrakčias sąvokas, mes paprastai mėginame jas įsivaizduoti kaip realius ir konkrečius daiktus, nors iš tikrųjų jos tėra konstrukcijos, sukurtos remiantis žmogiškąja patirtimi. Tai, kaip matome ir suvokiame politikos pasaulį, kaip ir bet kurį kitą pasaulį, priklauso nuo modelių ir schemų, kuriomis naudojamės; užsiimdami politikos analize turime visada aiškintis, kaip projektuojamas socialinės, ekonominės ir bet kurios kitos srities žemėlapis: kodėl žmonės mieliau ima naudotis vienu žemėlapiu; kodėl ir kaip jie naudojasi skirtingais žemėlapiais; kaip vienas žemėlapis keičiamas kitu ir t. t. Be to, gali būti, kad manoma, jog žemėlapis yra aiškinamasis, tačiau iš tikrųjų jis besąs preskriptyvinis arba normatyvinis. Tariamai vaizduodamas tai, kas yra, iš tikrųjų jis teikia modelį to, kas turėtų būti; kitaip sakant, normatyvinė teorija gali vaizduotis esanti empirinė.

❖ Naudojimasis modeliais

Sprendimų priėmimo modeliai: Grahamas Allisonas

Svarus indėlis į sprendimų priėmimo analizę yra Grahamo Allisono 1962 metų Kubos raketinės krizės studija: *The Essence of Decision* (1971). Nuo pat pasirodymo ši knyga užima tvirtą vietą privalomos literatūros sąrašuose tiek viešosios politikos, tiek tarptautinių santykių teorijos studijose. Allisonas mėgina parodyti, kaip skirtingos „linzės" nulemia labai skirtingas interpretacijas įvykių, vos nepasibaigusių pasauliniu branduoliniu karu. Pasak jo, į tą krizę žvelgiama per tris linzes:

- *Racionalus agentas.* Ši linzė mūsų dėmesį sukoncentruoja į „nacionalinės valstybės" tikslus, alternatyvas, galimus padarinius ir sprendimus.
- *Organizacinis procesas.* Organizacinė linzė mūsų dėmesį sutelkia į organizacijas, kurios sudaro nacionalinę valstybę, ir į tai, kaip šios organizacijos suvokia problemas bei su jomis dorojasi.
- *Biurokratinė politika.* Ši linzė į nacionalinę valstybę leidžia pažvelgti kaip į visumą biurokratinių veikėjų su savo tikslais, interesais bei nuostatomis. Sprendimų priėmimas čia interpretuojamas biurokratų galios santykių ir derybinių procesų terminais.

Šios linzės teikia tris krizės „projekcijas". Jos parodo, jog kiekviena paradigma teikia skirtingą įvykių eigos versiją. Jos nėra tik „požiūrio taškai":

Kiekvieną sąvokinę schemą sudaro tam tikros prielaidos ir kategorijos, kurios turi įtakos tam, ką analitikas suvokia kaip problemą, kaip jis ją formuluoja, ką laiko patvirtinančiais ar paneigiančiais faktais ir kaip jis ieško atsakymo.
(Allison, 1971:245)

Tokios schemos, arba linzės, pasirinkimas lemia „skirtingus to paties įvykio aiškinimus" ir skirtingus vertinimus to, kas svarbu ir kas nesvarbu (ibid.: 25).

Allisono knyga sulaukė įvairios metodologinės ir empirinės kritikos (Bendor and Hammond, 1992; Steve Smith, 1981). Buvo keliama abejonių dėl šių trijų modelių prielaidų, dėl jų loginio neprieštaringumo ir dėl išvadų, kurios daromos jais remiantis. Be abejo, Kubos raketinę krizę mėgindamas paaiškinti tik trijų modelių pagrindu, Allisonas supaprastino labai sudėtingą sprendimų priėmimo procesą. Be to, kaip pažymi Weissas, Kubos raketinė krizė nėra tinkamiausias atvejis ekstrapoliavimui į sudėtingesnes situacijas:

Sprendimų priėmimo vaizdas, ... kurį iliustruoja Kubos raketinė krizė, netinka įprasto kasdieninio biurokratinio gyvenimo analizei. Paprastai kiekvienas asmuo žengia nedidelį žingsnį, ... kuris, kaip atrodo, nesukelia didelių padarinių. Tačiau ilgainiui šie nedideli žingsniai uždaro kai kurias veiksmų alternatyvas ir apriboja galimybių spektrą. Sprendimas priimamas beveik nepastebimai, niekam nemanant, kad jis/ji priima sprendimą.
(Carol Weiss, cituojama pagal Lindblom, 1990:276)

Vis dėlto faktas, kad Allisono knyga tebesinaudoja daugelio disciplinų dėstytojai ir tyrinėtojai, liudija, jog ji svarbi pirmiausia tuo, kad joje parodoma, kaip sprendimų priėmimo analizė priklauso nuo sąvokinių schemų, naudojamų interpretuojant įvykius. Tikrovė nėra paprasčiausiai tai, kas yra „lauke už durų". Sprendimų priėmimo analizė reikalauja suvokti, kad sprendimų priėmimo procesas egzistuoja skirtingų interpretacijų kontekste.

Organizacijos metaforos: Garethas Morganas

Morgano knyga (1986) taip pat vaizduoja, kaip modeliai, arba metaforos, naudojamos tiriant ir aiškinant organizacijas. Jis pabrėžia, kad organizacijos yra įvairialypiai dariniai, ir priklausomai nuo metaforų, kuriomis naudojamės, jų interpretacijos gali labai skirtis.

Metaforas naudojame tada, kai tam tikrą patirties elementą mėginame aiškinti kito elemento sąvokomis ... Naudodami skirtingas metaforas, kad suprastume sudėtingą ir paradoksalų organizacijų gyvenimą, galime organizacijų sandarą interpretuoti būdais, kurie šiaip jau neateitų į galvą.
(Morgan, 1988:13)

Anot Morgano, organizacijos gali būti įsivaizduojamos kaip:

- mašinos;
- organizmai;
- smegenys;
- kultūros;
- politinės sistemos;

- dvasios kalėjimai;
- srautai;
- pavergimo įrankiai.

Organizacijų modeliai: rinkos, hierarchijos ir tinklai

Organizacijos dažnai interpretuojamos trijų modelių – rinkų, hierarchijų, arba biurokratijų, ir tinklų, arba bendruomenių, terminais. Šie modeliai apibrėžia tris skirtingas „socialinės koordinacijos" (Thompson *et al.*, 1991:3) atmainas. Colebatch and Larmour (1993) vietoje „hierarchijos" vartoja „biurokratijos" terminą, o „tinklus" įtraukia į „bendruomenės" kategoriją. Jų nuomone, atitinkami jų organizavimo principai yra šie:

- materialios paskatos ir kainos „rinkos" modelyje;
- taisyklės, autoritetas ir hierarchija „biurokratiniame" modelyje;
- normos, vertybės ir tinklai „bendruomenės" modelyje.

1.8 diagrama. Organizacijų modeliai

Biurokratija (Hood, 1976)
- Vieninga organizacija
- Vienodos normos ir taisyklės
- Visiškas klusnumas
- Visiškas informuotumas

Bendruomenė (Taylor, 1982)
- Bendri įsitikinimai ir vertybės
- Tiesioginiai, įvairiapusiai santykiai
- Abipusiškumas
- Paskalos, gėdinimas, antgamtinės sankcijos

Organizacijų modeliai

Rinka
- Daug pirkėjų ir pardavėjų
- Jie žino, ko nori
- Jie gali už tai susimokėti
- Jie gali veikti nepriklausomai
- Informacija lengvai prieinama
- Sutarčių sudarymas ir jų laikymasis nieko nekainuoja

Šaltinis: Pagal Colebatch and Larmour (1993:23)

Autoriai, norėdami parodyti, kaip šie trys modeliai gali būti taikomi, pasirenka tris viešosios politikos sritis: benamių vaikų, AIDS ir TV transliavimo problemas; kaip šios problemos galėtų būti sprendžiamos tiek analitiškai, tiek normatyviai, remiantis šiais trimis modeliais. Pavyzdžiui,

benamių vaikų problemos atžvilgiu jie parodo, kaip kiekvienas modelis kuria skirtingus problemos apibrėžimus ir kaip problema gali būti sprendžiama organizaciniu lygiu.

Šios sąvokos gali būti naudojamos ir politikos bei valdymo formų kaitai aiškinti. Pavyzdžiui, „biurokratinio" viešosios politikos modelio įsivyravimą galime interpretuoti kaip reakciją į tariamą rinkos neefektyvumą ir, priešingai, „rinkos" modelio įsivyravimą – kaip reakciją į tariamą biurokratinės politikos neefektyvumą. „Bendruomeninės" formos gali būti interpretuojamos kaip „postmoderniojo" kapitalizmo ir politinio proceso didėjančio kompleksiškumo apraiškos. „Bendruomeninės" organizacijos formos gali būti suvokiamos kaip alternatyvos tiek rinkai, tiek hierarchinėms viešosios politikos formoms.

Literatūra

Apie biurokratiją: G. Thompson et al. (eds), *Markets, Hierarachies and Networks*, 1991.
H. Colebatch and P. Larmour, *Markets, Bureaucracy and Community*, 1993.
J. Kooiman (ed.), *Modern Governance*, 1993.
S.R. Clegg, *Modern Organizations*, 1990.
M. Weber, *From Max Weber*, 1991.
C.C. Hood, *The Limits of Administration*, 1976.
D. Beetham, „Models of bureaucracy", 1991.

Apie politikos tinklus ir bendruomenes: 1.9; 2.10;
Apie modelių derinimą: 4.4.1.
Apie Hayeką ir Etzionį (apie rinką ir bendruomenę): 1.6.
Apie bendruomenę ir savanoriškumo sektorių: 4.4.3. ◆

Rinkimasis ir vertinimas

Viešoji politika – tai skirtingų koncepcijų, akademinių disciplinų, modelių (euristinių ir priežastinių), metaforų ir schemų naudojimo sritis. Kokie yra šių dalykų pasirinkimo, vertinimo, arba „tikrinimo", kriterijai?

Pirmiausia reikia pabrėžti, jog toji viešosios politikos mokslų orientacija, kurios ištakos siekia Lasswellą, pripažįsta, kad viešoji politika ir problemos, kurios jai rūpi, nėra sudėliotos į tvarkingas ir griežtai apibrėžtas akademinio tyrimo rubrikas. Problemos, kurių iškyla kaip piliečiams, kaip politikos formuotojams ar kaip turintiems jai įtakos, užgriūna ištisa lavina vienu metu. Antai nedarbas yra ir ekonominė, ir sociologinė, ir psichologinė, ir geografinė, ir medicininė problema. Analizuojant politikos, kuri mėgina šią problemą spręsti, ištakas, alternatyvas ir padarinius, akademinės disciplinos mums gali pateikti ekspertinių ir specializuotų žinių apie atskirus jos aspektus. Viešosios politikos mokslų tikslas – ne skaidyti problemą į šiuos aspektus, bet mėginti suprasti, kaip tas būdas, kuriuo žinios kaupiamos ir naudojamos, veikia problemos suvokimą ir struktūrizavimą. Turi būti pripažintas daugialypis ir tarpdisciplininis problemų pobūdis, tad ir būtinybė į politinį procesą bei politinę analizę žvelgti iš skirtingų sąvokinių schemų pozicijų.

Taigi politikos analizės, kaip ją suprato Lasswellas, pirmasis uždavinys – išsiaiškinti, kaip problemos gali būti kontekstualizuotos. Kaip jau pastebėjome anksčiau, žvelgiant iš Popperio perspektyvos, socialinis pažinimas negali būti „falsifikuojamas" „moksline" prasme. Viešojoje politikoje susiduriame su žiniomis apie problemas arba apie politinį procesą, kurios negali būti „paneigtos": socialiniai „faktai" sudaryti iš vertybių. Žinoma, Baconui ir kitiems pozityvistams viskas buvo papraščiau: surinkus gana daug faktų diagramos ir teorijos gali pakeisti pasaulį. Tačiau Popperis parodė, jog induktyvizmas nėra patikimas pagrindas nei mokslui, nei socialinei reformai.

Tad spręsdami teorijų vertinimo klausimą tarp šių dviejų kontinuumo taškų turime visą aibę koncepcijų:

- teorijas galime atsirinkti pagal tai, ar jos atitinka empirinius faktus arba empirinių tyrimų duomenis (pozityvizmo arba biheviorizmo pozicija);
- galime laikytis nuostatos, kad nėra objektyvių teorijų atrankos būdų; visos teorijos lygios, nes visos tėra socialiniai konstruktai (reliatyvizmo pozicija).

Tarp šių dviejų kraštutinumų galime užimti įvairiausias pozicijas. Pavyzdžiui, galime argumentuoti, kad bihevioristinė pozicija nepriimtina dėl to, kad atsižvelgia tik į tai, kas gali būti stebima arba empiriškai tiriama. Tad nors bihevioristas (pvz., Dahlas) gali teigti, jog empiriniai tyrimai patvirtina jo hipotezę apie valdžios prigimtį, biheviorizmo priešininkai (pvz., Bachrachas ir Baratzas) gali atsakyti, kad tuose tyrimuose atsižvelgiama tik į tokius duomenis, kuriuos galima matyti, apčiuopti, pasverti. Tačiau juose neatsižvelgiama į faktą, jog esama kitokių valdžios fenomeno aspektų, kuriuos ne taip paprasta suvokti. Gindami tezę, kad visos teorijos lygios, kitame kontinuumo gale susiduriame su problema, kurią iš jų mums pasirinkti. Negalime sakyti, kad kiekviena teorija teisinga, jeigu jos teikia labai skirtingus, priešingus ar nesuderinamus aiškinimus.

Vieną šios dilemos sprendimą siūlo Reinas (1976). Jis argumentuoja, jog teorijos gali būti traktuojamos kaip „pasakojimai". Teorijas galime vertinti pagal tai, ar „įtikinamas" mums atrodo jos pasakojimas pats savaime arba lyginant su alternatyviais pasakojimais. Pasakojimas, kaip ir metafora, gerai gali veikti tam tikrame, bet ne kiekviename, kontekste. Arba galime pripažinti, kad teorija yra įtikinama kai kuriais požiūriais, tačiau nepapasakoja visos istorijos. Galime pripažinti, kad pasakotojas mus įtikina, tačiau tik iki tam tikros ribos – kai jo aiškinimas nebeteikia adekvataus socialinės ar kitokios problemos ar sprendimų priėmimo proceso vaizdo. Šia prasme skirtingas teorijas veikiau galime traktuoti kaip aiškinimo įrankius, o ne kaip bendrą paaiškinimą. Antai viešųjų sprendimų teorijos pasakojimas gali būti įtikinamas, tačiau jo pagrindinė prielaida apie tai, kad žmogiškosios motyvacijos pagrindas yra asmeninės naudos maksimizavimas, gali būti mažiau įtikinamas, nei kitokie žmogiškosios motyvacijos aiškinimai. Tokią sąvokinę schemą galima priimti, tačiau atskiras jos dalis galima būtų modifikuoti atsižvelgiant į įtikinamesnį biurokratų elgsenos aiškinimą (žr., pvz., Dunleavy, 1991).

Ši įtikinamų pasakojimų idėja problemiška dėl to, kad jai reikia tam tikrų įtikinamumo kriterijų. Antai Paris and Reinolds (1983) siūlo teorijų atrankos kriterijų, kuris numato „racionalių ideologijų" analizę. Pats terminas gerai nusako idėją, kad teorijos yra

įsitikinimų ir vertinimų junginiai, nors jos pretenduoja būti tik racionalaus tyrimo rezultatas. Anot jų, teorijas galime vertinti pagal šiuos kriterijus:

- nuoseklumą;
- suderinamumą su esamomis teorijomis;
- įtikinamumą.

Greenway *et al.* (1992:214) siūlo panašų testą:

- nuoseklumas;
- neprieštaringumas;
- sistemiškumas;
- taupumas.

Kitaip sakant, modelį, teoriją, metaforą, žemėlapį galime vertinti pagal jo argumentų kokybę. Toks vertinimas panašesnis į teismui pateiktos bylos vertinimą, negu į laboratorinį testą (žr. 2.7.3). Mums rūpi ne tiek „įrodymas" ar „tiesa", bet veikiau tai, kaip naudojami argumentai ir kaip konstruojama byla. Bet kuriam modeliui galime kelti klausimus:

- Ar jis prasmingas?
- Ar jis neprieštaringas?
- Ar jis suderinamas su turimais duomenimis?
- Kiek daug jis paaiškina?
- Ar jis mus įtikina?
- Ar jis plečia mūsų supratimą?
- Ar jis skiriasi nuo esamų teorijų?

Jeigu mūsų modeliai, diagramos ir metaforos nėra patikrinamos Bacono prasme ir jeigu pasirinkimas tarp skirtingų koncepcijų bei teorijų toks sudėtingas, tai ar apskritai verta viešąją politiką studijuoti pagal tokius modelius? Ar negalėtume pasitenkinti istorinėmis studijomis? Iš tiesų, istorinis priėjimas turi privalumų jau vien todėl, kad leidžia sukurti detalų to, kas įvyko ir kodėl įvyko, vaizdą. Esama daugybės istorinių studijų, kurios teikia sistemiškus ir nuodugnius problemos, arba politikos, paaiškinimus (žr. Castles (ed.), 1989; Parsons, 1988; Vinovskis, 1988). Be to, kaip parodo Fee and Fox (1988:1–2), tokios istorinės studijos leidžia geriau suvokti dabarties problemas ir politikos alternatyvas. Vis dėlto politikos analizė grindžiama problemų ir politikos kontekstualumo idėja (Lasswell, 1951a). Teorijos yra esminis šio kontekstualumo matmuo. Kaip argumentavo Popperis, manyti, kad faktai egzistuoja nepriklausomai nuo vertybių ir įsitikinimų sistemų, reiškia daryti tą pačią klaidą, kurią daro Bacono induktyvizmas. Mes pradedame ne nuo faktų, o nuo teorijų: „be teorijų negalime net pradėti" (Popper, 1976:59). Nors viešosios politikos modeliai nėra patikrinami „moksline" prasme, jie kritiniam svarstymui leidžia atskleisti ir atverti tas vertybes, prielaidas ir įsitikinimus, kurie įrėmina problemų ir procesų analizę. Tačiau, ir tai reikia pabrėžti, išlieka pavojus, kad mūsų modeliai neatveria kelių į geresnę teoriją ir praktiką, o tik mus uždaro į ankštus sąvokinius kalėjimus.

1.9 SENOS IR NAUJOS PARADIGMOS: POLITIKOS ANALIZĖS TEMŲ IR SĄVOKINIŲ SCHEMŲ KAITA

Pastaraisiais metais viešosios politikos orientacija taip smarkiai pasikeitė, kad dabar, kaip ir daugelyje kitų akademinių sričių, dalykas tapo metodologiškai ir filosofiškai daug margesnis nei praeityje. Galima išskirti tris šio kintančio požiūrio į viešosios politikos teoriją ir praktiką aspektus: nusivylimas pozityvizmu ir biheviorizmu; susižavėjimas rinka ir vadybos idėjomis bei metodikomis; naujų politikos modelių atsiradimas.

Nusivylimas pozityvizmu

❖ Istorinis kontekstas

Švietimo paveldas
Jį nusako idėja, vyravusi Vakarų visuomenėse nuo Newtono, Bacono ir prancūzų švietėjų laikų, kad egzistuoja „faktai", kuriuos galima tirti empiriškai. Pasaulį galima pažinti ir pakeisti objektyviai.

Pozityvizmas
Sąjūdis, pradėtas prancūzų filosofo Auguste'o Comte'o (1798–1857); jo ištakos siekia Baconą, kuris tikėjo, jog žmonių pasaulį galima tirti mokslo metodais. Tikrove laikoma tai, kas gali būti tiriama empiriškai. Pozityvizmas buvo labai įtakingas XIX ir XX a. socialinių mokslų raidoje.

Loginis pozityvizmas
Loginio pozityvizmo teoriją trečiąjį dešimtmetį paskelbė grupė Vienos filosofų. Jų požiūriu, priimtini tik tokie įsitikinimai, kurie grindžiami empiriniais metodais.

Pagrindiniai tekstai
Apie pozityvizmo ir postpozityvizmo įtaką viešajai politikai ir politikos analizei žr.:
B. Fay, *Social Theory and Political Practice*, 1975.
M. Hawkesworth, *Theoretical Issues in Policy Analysis*, 1988.
L. de Haven-Smith, *Philosophical Critiques of Policy Analysis*, 1988. ◆

Nuo pradžių viešosios politikos mokslų idėja vadovavosi pozityvizmo nuostatomis. 1984 m. Amy rašė:

> pozityvistinė metodologija, nors intelektiniai jos pagrindai buvo sugriauti jau prieš dešimtį metų, vis dar vyrauja viešosios politikos analizėje. Pozityvizmas išlieka, nes jis politiškai patogiu būdu apriboja klausimų ratą, kurį analitikas gali tyrinėti. Be to, moksliškumo ir objektyvumo aura, kuri gaubia pozityvistinę politikos analizę, analitikui padeda įsivaizduoti esant apolitiniu technokratu.
> *(Amy, cituojama pagal Heineman et al., 1990:23)*

Ypač svarbus pozityvizmo kritikos šaltinis yra naujesnės mokslinio tyrimo prigimties ir teorijų kaitos koncepcijos. Kaip jau minėjome anksčiau, Karlo Popperio idėjos apie mokslinį pažinimą ir „atvirą visuomenę“ padėjo pamatą idėjai, jog politika geriausiu atveju gali būti tik „lokaline socialine inžinerija“. Popperis argumentavo, jog moksliškumo esmę apibrėžia ne sugebėjimas teorijas patvirtinti, o sugebėjimas jas falsifikuoti. 1962 m. Thomas Kuhnas, nors ir sutikdamas su Popperio pateikta pozityvizmo kritika, pabrėžiančia faktų priklausomybę nuo vertinimų, iškėlė abejonių dėl to, ar falsifikacijos idėja yra skiriamasis mokslinio metodo bruožas. Kuhnas pabrėžia, jog mokslas nėra tokia veikla, kur mokslininkai siekia falsifikuoti savo teorijas; faktiškai mokslininkų bendrija labai nenoriai skiriasi su savo teorijomis, nebent įvyksta krizė, priverčianti juos priimti kitą „paradigmą“. Priešingai Popperio tezei, realaus pasaulio mokslas neieško savo teorijų paneigimo. Realiame pasaulyje nemėginama teorijų falsifikuoti, veikiau sprendžiamos „normaliam“ mokslui iškylančios mįslės. Teorijos daugeliu požiūrių primena ideologijas. Mokslininkai yra linkę būti savo koncepcijų kaliniais, ir tik revoliucija juos išlaisvina.

❖ Kuhno požiūris į teorijų kaitą

Nespecialistams dėstydamas mokslinio tyrimo teoriją ir praktiką Kuhnas susidomėjo tyrimų teorijos, arba idealo, santykiu su realia tyrimų praktika. Jo knyga *The Structure of Scientific Revolutions* (1962) padarė didžiulę įtaką tam, kad apie teorijas ir teorijų kaitą buvo pradėta kalbėti praktiškai visose akademinėse disciplinose. Pagrindinė jos tezė yra tai, kad visos teorijos yra „paradigmos“. Pažinimo raidą galima suvokti analizuojant, kaip šios mąstymo ir tyrimo paradigmos, įsivyraudamos tam tikroje srityje, sukuria „normalųjį“ mokslą. Normalusis mokslas struktūrizuoja mąstymą ir tai, kaip suprantame problemas, kol krizė nepriverčia jo atsisakyti ir priimti kitą paradigmą.

Tad pažinimo raida aiškintina pagal šią schemą:

PARADIGMA → NORMALUS MOKSLAS → REVOLIUCIJA → PARADIGMA

Nors Kuhnas nesutaria su Popperiu dėl mokslo revoliucijų prigimties ir logikos, jis priima jo požiūrį, kad nėra stebinių, kurie būtų nepriklausomi nuo teorijų. Kuhnas mokslą traktuoja kaip veiklą, orientuojamą paradigmų, kurios apibrėžia, kaip renkami duomenys ir atliekami tyrimai. Instituciniu požiūriu, paradigma – tai iš esmės „normalaus mokslo“ tyrinėtojų bendruomenė. Kai kurie interpretatoriai mano, jog šiuo požiūriu mokslą jis traktuoja kaip ideologiją. Teorijų pripažinimą lemia paradigmos ir mokslo bendruomenės sutarimo galia. Revoliucija įvyksta kilus paradigmos krizei, ir tada paradigma užleidžia vietą naujai paradigmai. Šį procesą jis traktuoja kaip analogišką „geštalto“ pasikeitimui: matėme triušį, dabar matome antį!

Žr. T.S Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, 1962. ◆

Šios teorijos poveikis viešosios politikos mokslams buvo labai ryškus ir daugelį paskatino naujai susimąstyti apie teorijų prigimtį. Ar jos gali būti paneigiamos „objektyvia“, „pozityvistine“ prasme? Ar socialinių mokslų teorijos yra teorijos Popperio pras-

me, jeigu jos negali būti „falsifikuotos"? Ar teorijos ir modeliai gali tarpusavyje sąveikauti taip, jog galima būtų sakyti, kad mes, kaip socialiniai teoretikai, turime reikalą su realybe, kuri „egzistuoja" už skirtingų paradigmų? O gal visos paradigmos yra tik reliatyvios? Kuo remdamiesi galime teigti, jog viena paradigma „teisinga", o kita „klaidinga"? Be to, jeigu socialines žinias sudaro ne „faktai", o veikiau realybės versijos, kokį vaidmenį skurdo, nedarbo, sveikatos apsaugos ir t.t. analizė gali/turi atlikti politiniame procese? Ar visos teorijos yra lygios, jeigu yra tik „argumentai" specifinėje paradigmoje?

Popperio, Kuhno ir kitų idėjos mokslo ir pažinimo prigimties klausimu nubrėžia postpozityvistinės epochos pradžią, kai susvyravo visos senos tiesos apie faktų ir teorijų funkcijas bei santykį. Kai kurie komentatoriai pradėjo reikšti abejonių dėl to, ar viešosios politikos analizė gali sprendimų priėmimą padaryti „racionalesnį/moksliškesnį". Viena vertus, Popperio idėją, kad viešosios politikos pagrindu turi būti eksperimentuojama, o ne kuriamos grandiozinės nemokslinės/nefalsifikuotos teorijos, plėtojo Campbellas savo „eksperimentuojančios visuomenės" koncepcijoje (1969, 1973, 1981, 1982). Kita vertus, tie viešosios politikos tyrinėtojai, kuriems daugiau įtakos padarė Kuhnas, o vėliau ir Habermasas, plėtojo idėjas, pabrėžiančias realybės konceptualizacijų priklausomybę nuo konkuruojančių paradigmų (Landau, 1977; Rein, 1976; Rein and Schöon, 1993; Rein, 1983; Fischer and Forester, 1993; Stone, 1988) (žr. 2.7).

Kitas svarbus traukimosi nuo pozityvistinio požiūrio į viešąją politiką veiksnys buvo „konstruktyvizmas", kurį iliustruoja vadinamosios „konstruktyvistinės" socialinių problemų interpretacijos (Becker, 1963; Spector and Kitsuse, 1977; Henshel, 1990) (žr 2.2.1), taip pat sociologų Bergerio ir Luckmano (1966) teorija, kad realybė yra veikiau socialinis konstruktas, o ne „objektyvi realybė". Vėliau prancūzų filosofo Foucaulto ir vokiečių kritinės teorijos, atstovaujamos pirmiausia Habermaso, įtakoje viešosios politikos analizė vis labiau pradėjo atsižvelgti į teorijas, pabrėžiančias būtinybę politiką analizuoti kaip diskursą, kuris struktūrizuoja realybę. Žinomiausias šio požiūrio į viešosios politikos analizę atstovas yra Murray Edelmanas (1964, 1977, 1988; žr. 2.9).

Guba argumentuoja, kad dabartinę socialinių tyrimų būklę nusako keturios paradigmos:

❖ Tyrimų paradigmos

Egon G. Guba (ed.), *The Paradigm Dialog*, 1990.

Guba įžvelgia keturias pagrindines socialinių tyrimų „paradigmas":

- pozityvizmas;
- postpozityvizmas;
- kritinė teorija;
- konstruktyvizmas.

Jos skiriasi: a) savo ontologija (tuo, ką laiko „realybe"); b) savo epistemologija (kaip suvokia pažinimo ir pažinimo objekto santykį) ir c) savo metodologija (tuo, kaip turi būti siekiama žinių).

Pozityvizmas

a) Realybė egzistuoja ir yra valdoma priežastinių dėsnių, kuriuos galime pažinti.
b) Tyrimas gali būti nepriklausomas nuo vertybių.
c) Hipotezės gali būti patikrinamos empiriškai.

Postpozityvizmas

a) Realybė egzistuoja, tačiau negali būti galutinai suprasta arba paaiškinta. Egzistuoja priežasčių ir padarinių įvairovė.
b) Objektyvumas yra idealas, tačiau jam reikia kritinės bendruomenės.
c) Jis kritiškai vertina eksperimentalizmą ir pabrėžia kokybinius teorijos konstravimo bei atradimo procedūros aspektus.

Kritinė teorija

a) Realybė egzistuoja, tačiau negali būti galutinai suprasta arba paaiškinta. Egzistuoja priežasčių ir padarinių įvairovė.
b) Tyrimas remiasi vertybėmis.
c) Ji siekia kritiškai įveikti „iškreiptą sąmonę" pati dalyvaudama šiame transformacijos procese.

Konstruktyvizmas

a) Realybė egzistuoja kaip sąvokinis konstruktas ir yra reliatyvi tokių konstruktų atžvilgiu.
b) Pažinimas ir pažinimo subjektas yra subjektyvumo aspektai. Atradimai yra sąveikos rezultatas.
c) Atranda, aprašo ir lygina įvairius egzistuojančius konstruktus (hermeneutinis ir dialektinis). ◆

Esant tokiai situacijai, kai politikos analizė nebegali būti traktuojama kaip paprasta „pozityvistinio" aiškinimo atmaina, kas mums lieka iš pažinimo sąvokos? Yvonna Lincoln (1990:84–85) argumentuoja, jog turime atsikratyti požiūrio, esą socialinių ir kitų problemų pažinimas panašus į statinio statymą iš standartinių plytų:

> Gali būti, kad pažinimas yra labiau takus arba amebiškas, arba kad pažinimas egzistuoja atskirų supratimo rezginių pavidalu, arba kad skirtingos pažinimo rūšys skiriasi savo forma ... Mes paprasčiausiai neturime reikiamų metaforų, kurios leistų pažinimą suvokti kitokį, nei hierarchinį, piramidinį ar taksonominį ... Gali būti, kad jeigu kai kurios pažinimo rūšys nėra hierarchiškai organizuotos, turime kalbėti ne apie „mokslo statinio plytas", bet apie subtilesnį, arba kūrybiškesnį, elementų gretinimą, atveriantį naujų įžvalgų galimybes.

Lincoln požiūriu, tam reikia sąsajų bei tiltų tarp atskirų pažinimo sričių. Ši tema apie jungiamojo, arba tarpinio, lygmens analizės būtinybę yra įprasta viešosios politikos studijoms, kur tokių sąsajų esama daugiau nei daugelyje kitų sričių. Antrojoje šios knygos

dalyje („Mezoanalizėje“) nagrinėsime įvairias idėjas apie skirtingų požiūrių sąsajas apibrėžiant politikos problemas ir formuojant politines darbotvarkes.

Jeigu pripažįstame postpozityvistų ir postmodernistų argumentus, tai bendriausios teorijos ir metakalbos egzistuoja kaip nebendramatės realybės versijos. Gali būti argumentuojama, jog tokiu atveju turėtume atsisakyti visų savo paradigmų, modelių bei teorijų ir pripažinti, kad apskritai nieko nežinome. Tačiau tokia nuostata kelia daugybę pavojų. Kaip pastebi Harvey (1992:116–117):

> Postmodernistiniai filosofai siūlo ne tik pripažinti, bet ir skatinti idėjų, teikiančių dabarties pasaulio dilemų aiškinimus, fragmentaciją bei kakofoniją. Apsėsti noro dekonstruoti ir delegitimizuoti bet kurį argumentą, su kuriuo susiduria, jie galiausiai turi atmesti savo pačių teiginių pagrindžiamumą ir nepalikti jokio pagrindo racionaliam veiksmui. Postmodernistai mums kalba apie reifikacijas ir dirbtines dichotomijas, apie problemų slėpimą ir nutylėjimą, apie įvairiausią lokalumo ar socialinio grupiškumo fetišizmą, kartu atmesdami visas metateorijas, padedančias suprasti ekonominius procesus, ... kurių mastai tampa tolydžio vis universalesni.

Postpozityvistinė politikos analizės interpretacija, savo kraštutiniu pavidalu siūlanti atsikratyti visų paradigmų, faktiškai mums siūlo nepaisyti politinių ir ekonominių realijų. Naudodamiesi teorijomis ir artikuliuodami skirtingas politinio proceso koncepcijas, šioje knygoje pripažįstame viešosios politikos fragmentaciją; išties esama daugybės minties srovių; tačiau pripažindami šį pliuralizmą mes pripažįstame ir būtinybę šias koncepcijas bei paradigmas aiškinti ir grįsti.

Taigi Popperio paveiktos šiuolaikinės pažiūros į mokslo teorijas iš esmės skiriasi nuo supaprastintos pozityvistinės pasaulėžiūros, kur griežtai skiriami faktai nuo vertybių, stebiniai nuo teorijų ir kur pažinimo statinys statomas žinių plytas nuosekliai dedant vieną ant kitos. Nauji subatominių dalelių fizikos atradimai, įvykę po kvantinės mechanikos atradimų, mums teikia visai kitą teorijų naudojimo socialiniuose moksluose vaizdą. Antai Geoffrey Chew kelia idėją, kad visatoje nesama jokių pamatinių dėsnių ar konstantų, ir kad viskas egzistuoja sąveikų tinkle. Jokia atskira teorija negali paaiškinti tokių kompleksinių procesų, todėl turime pripažinti labiau pliuralistinę modelių ir teorijų traktuotę. Chew argumentuoja, kad „savikliova“ *(bootstrapping)* yra tas procesas, kai mėginame naudotis ne tik tais modeliais, kuriuos pripažįstame, bet ir tais, kuriems prieštaraujame. „Fizikas, kuris sugeba naudotis pačiais įvairiausiais dalinai pasitvirtinusiais modeliais ir neteikia nė vienam pirmenybės, vadovaujasi savikliovos principu“ (Chew, 1970:27; žr. taip pat Chew, 1968; Capra, 1985). Tam, kuris vadovaujasi savikliovos principu, svarbu suprasti, kad nesutarimai koncepcijų viduje ir tarp koncepcijų paaiškinami tuo, jog pasaulis pernelyg sudėtingas, kad jį būtų galima aprėpti viena aiškinamąja koncepcija.

Šioje knygoje viešosios politikos analizę iš esmės ir grindžiame šiuo savikliovos principu. Jokia atskira teorija, joks atskiras modelis nėra pajėgus paaiškinti sudėtingos politinės šiuolaikinės valstybės veiklos. Analitikas, pripažindamas tarpdisciplininį jų pobūdį ir laikydamasis hermeneutinės tolerancijos koncepcijų įvairovės atžvilgiu, turi pripažinti

pliuralistinį savo tyrimų pobūdį. Tad viešosios politikos analizė turi atsižvelgti į visą idėjų, sąvokų ir žodžių tinklą, sudarantį tą pasaulį, kuriame vyksta politikos formavimo ir analizės procesai. Ši knyga rašoma postpozityvistinės ir konstruktyvistinės politikos analizės sampratos kontekste. Kitaip sakant, politinę analizę traktuojame kaip įvairialypių politinio proceso ir politinių problemų konstrukcijų visumą. Analizuodami viešąją politiką siekiame suprasti tas mąstymo paradigmas ir schemas, kurios struktūrizuoja „procesų" ir „problemų" suvokimą.

Taigi politikos analitiko pasauliui priklauso pačios įvairiausios pažiūros į tai, ką iš tikrųjų reiškia politinio proceso pažinimas ir pažinimas politiniame procese. Pavyzdžiui, daugelis tų, kurie vadovaujasi vadinamąja racionalistine politikos analize, išpažįsta „pozityvistinę" pažinimo sampratą: pasaulis yra mums žinomas; visi faktai mums „akivaizdūs"; nauda ir sąnaudos gali būti apskaičiuotos; rezultatai gali būti pasverti. Kitame spektro gale politikos analitikai, veikiantys „kritinių" ar „postmodernistinių" koncepcijų kontekste, gali laikytis nuostatos, kad nėra jokių objektyvių, „išorinių" faktų ir kad vertinant veiklą negalima kliautis kokiais nors jos naudos/sąnaudų skaičiavimais. Politinės propagandos lygmeniu tie analitikai, kurie tariasi visiškai supratę tam tikrą visuomeninę problemą, gali propaguoti totalinės, visaapimančios reformos būtinybę. Tie, kurie netiki tokio „holistinio" pažinimo galimybe, gali propaguoti lokalinių, eksperimentinių pokyčių politiką. Analitikas, dirbantis kritinės pažinimo teorijos kontekste (veikiamas Habermaso), veikiausiai propaguotų tokį intervencionizmo modelį, kuris padėtų realizuoti „idealią komunikacinę situaciją". Vis dėlto egzistuoja realus pavojus, kad pripažinę „postmodernistinę" pažinimo kritiką visuomenės ir jos problemų atžvilgiu, užimsime visiškai negatyvistinę ir defetistinę nuostatą. Pasak Papay and Williams (1994a:10):

> Tie, kurie leidžia savo laiką medituodami apie „vėlyvosios modernybės" vingius ... gali šypsotis, gūžčioti pečiais ir niurnėti *C'est la vue post-moderne*. Tie, kurie savo darbo valandas leidžia teorijos, tyrimų, politikos ir praktikos sandūroje, neturi tokio pasiteisinimo. Tiems, kuriems globos namų, greitosios pagalbos skyriaus ar visos ligoninės uždarymas reiškia kažką daugiau nei diskursyvios praktikos dekonstrukciją, šie klausimai išlieka svarbūs ir aktualūs.

Kaip matysime toliau, kritinės teorijos nebūtinai veda į tokį akligatvį. Nemažas būrys politikos analitikų pastaraisiais metais parodė, kaip Habermaso, Foucaulto ir kitų idėjos gali būti panaudotos formuojant tokį požiūrį į viešosios politikos problemas, kuris atmeta pozityvizmo paveldą, tačiau vis dėlto tiki, kad pažinimas gali pasitarnauti gerinant žmogaus padėtį pasaulyje – nors ir ne taip, kaip tai įsivaizdavo pozityvistinis socialinis mokslas (žr., pvz., Fischer and Forester, 1993; Dryzek, 1990).

Politikos analizės tematikos kaita sietina su „pozityvistinio" mąstymo statuso pasikeitimu ir su požiūrio į „empirinių" koncepcijų prigimtį bei vertę kaita. Pokario epochoje viešąją politiką formavo pozityvistinis etosas. Pažinti – reiškė valdyti arba reformuoti. Ši nuostata, susiformavusi įvairiuose reformistiniuose XIX a. sąjūdžiuose (tokiuose kaip fabianiečių judėjimas Britanijoje), ir išreiškianti tikėjimą mokslo pajėgu-

mu racionalizuoti valdymą bei spręsti problemas, sustiprinta sparčios mokslo ir informacinių technologijų pažangos, tapo vyraujančia pokario epochoje. „Viešosios politikos mokslų“ atsiradimas septintąjį dešimtmetį buvo akivaizdžiausias šio naujai atrasto tikėjimo liudijimas – tikėjimo, kad mokslas pajėgus išspręsti visas tas problemas, kurios liko neįkandamos visoms ankstesnėms žmonių kartoms. Tačiau nepaisant visų žinių, kurios tapo prieinamos politikos formuotojams, paaiškėjo, jog jie ne ką geriau už savo pirmtakus geba dorotis su problemomis. Tiesą sakant, daugelis, ypač „naujieji dešinieji“, argumentavo, jog naujomis žiniomis ginkluota politika tik apsunkino tas problemas. Tikėjimui valdžios ir ekspertų galia blėstant, nuo septintojo dešimtmečio atgimsta senasis tikėjimas.

Susižavėjimas rinka ir vadyba

Viešosios politikos analizė ir vadyba glaudžiai bendradarbiavo nuo Kennedy ir Johnsono laikų, kai į viešąjį valdymą ėmė skverbtis vadybos elementai. Septintąjį dešimtmetį tiek politikos analizės (siekiančios racionalizuoti valdymą), tiek politinio proceso tyrimų (kuriems taip pat rūpi politikos racionalumo klausimas) dėmesio centre buvo sprendimų priėmimo procesas. Kitaip sakant, buvo domimasi tuo, kaip priimami sprendimai – elitiniu, pliuralistiniu, racionalistiniu ar inkrementiniu būdu, ir tuo, kaip sprendimų priėmimas galėtų būti tobulinamas naujomis metodikomis bei technologijomis.

Dėmesio centre neabejotinai buvo valdžios problema; viena vertus, tai reiškėsi ypatingu dėmesiu sprendimų priėmimo proceso tyrimams, kita vertus, pats toks dėmesio sutelkimas buvo nulemtas tikėjimo, jog galima padidinti valdžios pajėgumą atlikti savo užduotis ir „spręsti“ problemas. Vienu lygmeniu buvo domimasi lygybės (nelygybės) problema iš politinio proceso įeigos pusės (žr. pliuralizmo/elitizmo ginčą 3.3.1/2), kitu lygmeniu buvo svarstomas racionalesnio valdymo galimybės klausimas (žr. Simono ir Lindblomo ginčą 3.4.3/4).

Tačiau aštuntąjį dešimtmetį, kai tapo akivaizdi vadinamoji valdžios „perkrovos“ problema ir vis labiau ryškėjo vykdomos politikos nesėkmės, analizės dėmesys pakrypo kitur. Sprendimų priėmimo/įeigos paradigmą ėmė stelbti naujas dėmesys sprendimų įgyvendinimo problemoms. Sprendimų priėmimo/įeigos paradigmai rūpėjo tokie klausimai: Kas turi valdžią? Kas yra valdžia? Kas įtraukiamas į sprendimų priėmimo procesą ir ko į jį neįsileidžiama? Ar sprendimų priėmimas gali būti ir racionalesnis, ar jis pasmerktas išlikti inkrementalistinis? Sprendimų įgyvendinimo paradigma, kuri susiklostė aštuntąjį dešimtmetį, pradėjo kelti kitokio pobūdžio klausimus: Kodėl taip sunku įgyvendinti? Kaip elgiasi biurokratai? Ar įgyvendinimas iš viršaus žemyn nuleidžiamomis komandomis išties efektyvesnis už įgyvendinimą priešinga linkme? Kaip pagerinti įgyvendinimo procedūrą? Nors šios paradigmos kėlė skirtingus klausimus, abi jos iš tikrųjų priklausė bendrai paradigmai – tai, kuri rėmėsi įsitikinimu, jog viešoji politika yra valdžios vykdomas problemų sprendimas.

Tačiau devintąjį dešimtmetį radikalus iššūkis šiai paradigmai vis labiau ėmė veikti viešosios politikos teoriją ir praktiką. Tas iššūkis pasireiškė dviem būdais. Pirma, ekonominė viešųjų sprendimų teorija iškėlė idėją, jog viešoji politika, *kaip* valstybinė arba biurokratinė intervencija, problemų neišsprendžia, o tik apsunkina. Kišdamasi į rinką ir biurokratams suteikdama per daug galių viešoji politika tik blogina padėtį. Žinomiausi šio antietatistinio argumento šalininkai buvo Reagano ir Thatcher administracijos, tačiau vėliau jį perėmė įvairiausių ideologinių nuostatų vyriausybės (žr. Martin, 1993).

Šis persiorientavimas sietinas su vadinamąja „pasiūlos pusės", arba „monetaristine", revoliucija, su jos moto *geriausia ta valdžia, kuri valdo mažiausiai* ir įsitikinimu, kad rinka teikia efektyvesnį sprendimų priėmimo mechanizmą, nei biurokratai ir politikai. Viešųjų sprendimų teorijai vis labiau tampant valstybės galių apkarpymo ir rinkos išlaisvinimo įteisinimo įrankiu, devintąjį ir dešimtąjį dešimtmetį ji tapo ir viešosios politikos teorijos pamatu (Self, 1993). Be to, viešosios politikos tyrinėtojai ir praktikai, analizuodami ir reformuodami viešąjį sektorių, ėmė naudoti ir privačiame sektoriuje sukurtus modelius bei metodikas. Stiprėjant į rinką orientuotų teorijų įtakai sprendžiant valdžios, visuomenės ir ekonomikos santykio klausimą, kartu stiprėjo tendencija viešąjį administravimą traktuoti kaip viešosios vadybos atmainą (Ramsey, 1990; Massey, 1993).

Nauji politinio proceso modeliai

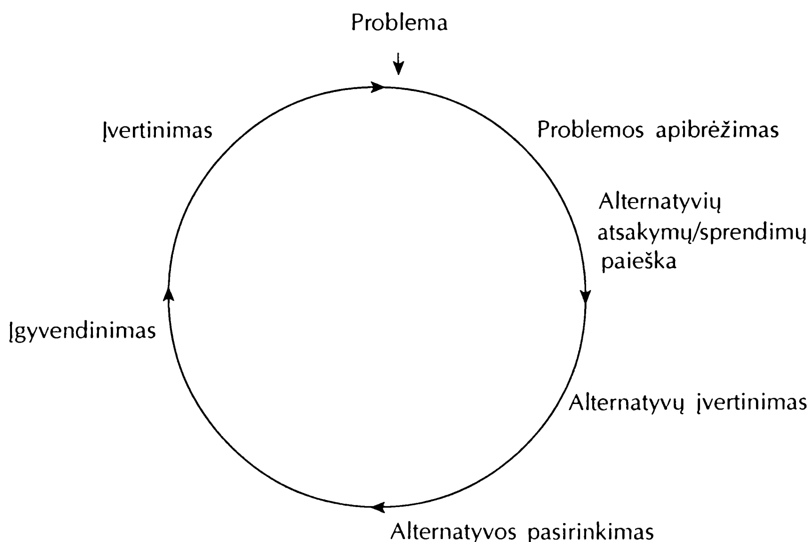
Idėją, kad biurokratinės hierarchijos piramidės šiuolaikinės visuomenės sąlygomis nebepajėgia vykdyti viešosios politikos, kėlė ne tik tie, kurie propagavo normatyvines rinkos pranašumo teorijas, bet ir tie, kurie mėgino kurti aiškinamuosius šiuolaikinio politinio proceso modelius, – visi ėmė nusivilti vadinamosiomis „geležinio trikampio" koncepcijomis, kurios politinį procesą šiuolaikinėse visuomenėse analizuoja valstybės ir administracijos, įstatymų leidybos ir interesų grupių santykio terminais. Pavyzdžiui, vienas iš pastarųjų dviejų dešimtmečių politikos teorijos raidos bruožų buvo mėginimai atsikratyti Eastono „juodosios dėžės" ir „geležinio trikampio" metaforų ir kelti modelius, grindžiamus politikos „tinklų" ir „bendruomenių" metaforomis (žr. Heclo, 1978; Benson, 1982; Rhodes, 1988; Sabatier and Jenkins-Smith (eds.), 1993). Kita vertus, „naujieji" modeliai apėmė ir senesnes koncepcijas. Kaip pastebėjome anksčiau, kalbėdami apie Gabriel Almond *et al.* (1993), pokario laikotarpiu modelių kūrėjai buvo gerokai apleidę institucijų vaidmenį politiniame moksle, sociologijoje ir ekonomikoje. Tačiau devintąjį dešimtmetį pradėta naujai domėtis tuo, kaip institucijos veikia politikos formavimą ir politikos rezultatus (žr. 2.11.6, 3.6).

Naujos tinklo metaforos ir naujas institucijų atradimas nusako viešosios politikos pokyčių per pastarąjį dešimtmetį pobūdį: ji tapo nepalyginamai įvairialytiškesnė negu buvo per laikotarpį nuo Lasswello (1951b) iki aštuntojo dešimtmečio pabaigos.

1.10 STADIJOS IR CIKLAI: POLITINIO PROCESO PROJEKCIJOS

Nepaisant didėjančio nepasitenkinimo vyraujančia politikos analizės paradigma, racionalaus sprendimų priėmimo, politinio ciklo, arba stadijinis, požiūris tebėra politinio proceso analizės pagrindas. Aštuntąjį ir devintąjį dešimtmetį buvo išskirta keliolika politinio proceso stadijų, kurias iliustruoja 1.9 diagramos formuluotės.

1.9 diagrama. Politikos gyvenimo ciklas



Aštuntojo dešimtmečio pabaigoje politinio ciklo sąvoka buvo aptarta May ir Wildavsky redaguotame straipsnių rinkinyje (1978). Jis yra geriausias šaltinis tiems, kurie nori šią sąvoką išnagrinėti nuodugniau. Toliau intarpe pateikiame keletą tokių ciklų versijų, kurios naudojamos struktūrizuojant politikos proceso analizę.

❖ Politikos/sprendimo stadijų apibrėžimai

H.A. Simon, *Administrative Behaviour,* 1947.

- Informacija
- Sumanymas
- Pasirinkimas

H.D. Lasswell, *The Decision Process,* 1956.

- Informacija
- Propagavimas

- Įtikinėjimas
- Įsakymas
- Taikymas
- Baigmė
- Įvertinimas

R. Mack, *Planning and Uncertainty*, 1971.
- Apsisprendimas priimti sprendimą: problemos pripažinimas
- Alternatyvų ir kriterijų formulavimas
- Sprendimas
- Realizavimas
- Taisymas ir papildymas

R. Rose, *Comparing public policy*, 1973.
- Visuomeninis politinio sprendimo būtinybės pripažinimas
- Kaip klausimai įtraukiami į viešojo svarstymo darbotvarkę
- Kaip keliami reikalavimai
- Ištekliai ir apribojimai
- Viešosios politikos sprendimai
- Kas lemia valdžios sprendimus
- Sprendimo kontekstas
- Įgyvendinimas
- Rezultatai
- Politikos įvertinimas
- Grįžtamasis ryšys

W. Jenkins, *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, 1978.
- Inicijavimas
- Informacija
- Svarstymas
- Sprendimas
- Įgyvendinimas
- Įvertinimas
- Baigmė

B.W. Hogwood and L.A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, 1984.
- Apsisprendimas priimti sprendimą (problemos formulavimas arba darbotvarkės sudarymas)
- Apsisprendimas, kaip spręsti (klausimų filtravimas)
- Problemos apibrėžimas
- Prognozė
- Tikslų ir prioritetų nustatymas
- Alternatyvų analizė
- Politikos įgyvendinimas, monitoringas ir kontrolė
- Įvertinimas
- Politikos tąsa, kaita ir baigmė ◆

Šis „stadijinis" modelis, arba „vadovėlinis požiūris" (Nakamura, 1987), turi savo kritikų (Stone, 1989; Nakamura, 1987; Lindblom and Woodhouse, 1993; Sabatier and Jenkins-Smith (eds.), kurių įsitikinimu, jis teikia nenatūralų politinio proceso vaizdą. Realusis pasaulis, kritikų nuomone, yra sudėtingesnis, jis nėra padalytas į aiškiai apibrėžtus ciklus ir fazes. Mėginant politinį procesą skaidyti tokiu būdu, pervertinamas racionalumo vaidmuo politikos formavimo procese ir teikiamas klaidinantis politinio konvejerio vaizdinys, pagal kurį darbotvarkės formavimas esą vyksta viename jo gale, o įgyvendinimas ir įvertinimas – kitame. Sabatier and Jenkins-Smith (1993:1–4) kelia penkis pagrindinius kritinius argumentus prieš šios euristikos naudojimą „vadovėlinėje" paradigmoje:

- ji nepateikia priežastinio paaiškinimo, kaip politinių sprendimų priėmimo procesas juda nuo vienos stadijos prie kitos;
- ji negali būti patikrinta empiriškai;
- politinį procesą ji vaizduoja kaip „nuleidžiamą", ir neatsižvelgia į „horizontalius" procesus bei į kitus agentus;
- politinio ciklo koncepcija neatsižvelgia į realų politikos formavimo pasaulį, kur esama skirtingų valdymo lygmenų ir sąveikaujančių ciklų;
- ji neteikia integruoto požiūrio į politinio proceso analizę ir tą analizę, kurios rezultatai (žinios, informacija, tyrimų rezultatai) naudojami politiniame procese. Politikos analizė vyksta ne tik „įvertinimo" fazėje.

Šios knygos autorius pripažįsta „politikos ciklų" koncepcijos kritikų pastabas. Kaip euristikos priemonė, politinių ciklų idėja mums leidžia sukonstruoti modelį, kuriuo vadovaudamiesi galime tirti viešąją politiką. Tačiau kaip ir visus kitus euristinius modelius, jį reikia vertinti kritiškai. Panašiai kaip Londono metro žemėlapio atveju, turime būti pakankamai nuovokūs ir suprasti, jog tokie žemėlapiai teikia tik apytikrį vaizdą, tad jie gali ir klaidinti. Varlės gali turėti gyvenimo ciklą, o gyvosios būtybės gali būti vaizduojamos kaip „sistemos", tačiau įsitikinimas, kad viešoji politika gali būti redukuota į tokias supaprastintas stadijas, turi daugiau metodologinių skylių nei luitas šveicariško sūrio. Ir vis dėlto politinio proceso konceptualizavimas „stadijiniais" terminais turi savų pranašumų, tad jo negalima lengvabūdiškai atmesti.

Šioje knygoje naudojamės šia „stadijine" schema, nes esant tokiai teorijų bei modelių, kaip analitinių įrankių, gausai turime rasti būdą, kaip šią įvairovę aprėpti paprastesne ir parankesne forma. (Apie kognityvinį žmogiškojo proto ribotumą ir įvairovę paprastinančių schemų būtinybę žr. Simon, 1957:198; Newall *et al.*, 1979; žr. taip pat 3.4.2, 3.7.4.) Juk ir tie, kurie ragina atsisakyti šio modelio, vietoje jo siūlo kitokį (žr., pvz., Lindblom and Woodhouse, 1993:11–12). Bet kuriuo atveju turime pripažinti polimorfinį šiuolaikinės politikos analizės pobūdį. Stadijinio modelio privalumas yra tai, kad jis teikia racionalią struktūrą, kuri padeda įveikti realybės kompleksiškumą (Cook, 1985) (žr. 4.5.4). Kiekviena stadija turi savą kontekstą, kuriame galime taikyti skirtingus modelius.

Jeigu atmestume stadijinį modelį, tai arba atsidurtume įvairiausių idėjų, schemų ir teorijų maišalynėje, arba turėtume kelti kitą alternatyvų modelį. Tad stadijinis modelis mums bus įrankis analizuojant realaus pasaulio daugialypiškumą su išlyga, kad jį naudodami kaip euristinę priemonę visada turime prisiminti, jog jis turi visus bet kurio žemėlapio ar metaforos trūkumus. Juo labiau kad kitaip nei Afrikos ar Amerikos žemėlapio atveju, mes neturime būdo išsiaiškinti (Walterio Lippmano žodžiais, 1922), ar „pasaulis lauke už durų" iš tikrųjų atitinka jo „vaizdą mūsų galvose". Viešosios politikos skaidymas į stadijas, prasidedančias nuo problemų apibrėžimo ir darbotvarkės sudarymo fazės ir pasibaigiančias politikos įgyvendinimo bei įvertinimo faze, išties reiškia, kad primetame schemą realybei, kuri yra nepalyginamai sudėtingesnė ir takesnė; tačiau naudojimasis ciklo metafora nebūtinai implikuoja neracionalų ar nerealistinį požiūrį į viešosios politikos procesą. Svarbu įsidėmėti, kad šios sudėtingos realybės supratimas ir aiškinimas reikalauja suvokimo, jog pati ši realybė egzistuoja įvairialypių sąvokinių schemų kontekste.

Čia reikėtų pabrėžti, jog Lasswello schema reiškia daugiau nei tik stadijų išdėstymą: viešoji politika, Lasswello nuomone, tai ne vien politinio proceso stadijų analizė, bet ir daug platesnis problemų, socialinių procesų, vertybių bei institucijų kontekstas, kuriame vyksta politinis procesas ir jo analizė. Kalbant Kuhno terminais, vyraujančią paradigmą galima adaptuoti arba modifikuoti nedarant revoliucinės jos pertvarkos. Tiesą sakant, galima net teigti, jog Lasswello schema ne tik nėra beviltiškai pasenusi, bet ji net gali būti pagrindu labiau kontekstualistinei, kritiškesnei, postpozityvistinei viešosios politikos analizei (Torgerson, 1985). Šią analitinę schemą, daug platesnę už stadijų sąrašą, atskleidžia Lasswello idėjos apie „sprendimų seminarus", kaip naują politikos analizės įrankį (žr. Lasswell, 1960; ir 3.10.5).

Nors ir suvokiame „stadijinio" požiūrio, ypač kaip jis dėstomas „vadovėlinėje" viešosios politikos analizėje, ribotumus, šioje knygoje neneigiame jo euristinės (ir hermeneutinės) naudos. Tačiau išties pati politinio ciklo idėja nėra adekvatus įrankis, ir šia prasme kritikai teisūs. Ji neadekvati pirmiausia dėl to, kad „stadijinis" požiūris į politinį procesą lengvai virsta manipuliaciniu požiūriu ir tokia politikos analizės traktuote, kuri ją paverčia veikiau elito įrankiu, o ne platesnio socialinio susivokimo priemone. Tad šioje knygoje siekiame išlaikyti tą stadijinį požiūrį, kuris sietinas su tarpdisciplinine, kontekstualistine Lasswello viešosios politikos mokslo samprata. Pripažinus kompleksinę politikos realybę, veikiamą skirtingų teorijų, modelių, aiškinimų, vertinimų bei ideologijų, problemiškas yra ne tiek politinis ciklas *per se*, kiek mėginimas aprėpti politikos analizėje taikomus arba taikytinus modelius bei koncepcijas.

1.11 ANTROSIOS, TREČIOSIOS IR KETVIRTOSIOS KNYGOS DALIES SANDARA

Kiekviena politinio ciklo „stadija" gali būti interpretuojama skirtingų koncepcijų ir modelių sąvokomis.

Antroji dalis. Mezoanalizė

Mezoanalizė yra būdas, kuriuo apibrėžiamos problemos ir sudaroma politinė darbotvarkė. „Mezo" analizė – tai analizės lygmuo, kuris kerta įvairias politinio proceso stadijas – nagrinėja koncepcijas, kurios sieja politinio proceso įeigos pusę su politikos nustatymo/sprendimų priėmimo bei išeigos puse ir telkia dėmesį į santykį tarp „ikisprendiminių" proceso aspektų ir sprendiminių bei „posprendiminių" jo kontekstų. „Mezo" lygmens analizė apima tokias stadijas: „apsisprendimas spręsti"; problemos suvokimas; alternatyvių sprendimų formulavimas (Mack, 1971); visuomeninis problemos pripažinimas, įtraukimas į darbotvarkę, reikalavimų formulavimas (Rose, 1973); inicijavimas ir informavimas (Jenkins, 1978); problemų tikslinimas, filtravimas ir apibrėžimas (Hogwood and Gunn, 1984). Tačiau ji pripažįsta ir tai, kad problemų ir darbotvarkių formulavimas vyksta aplinkoje, suformuotoje esamos arba ankstesnės politikos, – jau priimtų sprendimų, jų įgyvendinimo, vertinimo ir analizės kontekste.

Trečioji dalis. Sprendimų analizė

Šioje knygos dalyje analizuojame, kaip priimami sprendimai, kaip formuojama vienokia ar kitokia politika ir kaip viešosios politikos analizė naudojama priimant sprendimus. Čia svarstome veiklumo ir neveiklumo, sprendimų priėmimo ir susilaikymo nuo sprendimų klausimus. Nagrinėjame sąvokines schemas, kuriomis grindžiama sprendimų priėmimo proceso analizė, taip pat schemas, kurias teikia racionalistinė politikos analizė. Šios dvi analizės rūšys aprėpia sprendimų priėmimą siaurąja prasme (Mack, 1971); svarstymą ir sprendimą (Jenkins, 1978); valdžios vaidmenį, išteklių ribotumą, politikos pasirinkimą, to pasirinkimo determinantes ir kontekstą (Rose, 1973); numatymą, tikslų formulavimą ir alternatyvų analizę (Hogwood and Gunn, 1984).

Ketvirtoji dalis. Rezultatų analizė

Čia analizuojama tai, kaip priimtas politikos kursas įgyvendinamas, įvertinamas ir baigiamas. Vykdomos politikos rezultatų analizė aprėpia tokius aspektus: jos įgyvendinimo, koregavimo ir papildymo (Mack, 1971); įgyvendinimo, įvertinimo ir baigmės (Jenkins, 1978); įgyvendinimo, išeigos, įvertinimo, grįžtamojo ryšio (Rose, 1973); įgyvendinimo, monitoringo, kontrolės, įvertinimo, politikos tąsos, kaitos ir baigmės aspektus (Hogwood and Gunn, 1984).

Ši klasifikacija galbūt artimiausia sampratai Lynno „žaidimų", kurie vyksta skirtingais – aukščiausiojo, viduriniojo ir žemiausiojo – politinio ciklo lygmenimis (Lynn, 1981:146–149; Hoppe, 1993:82–83). „Aukščiausiojo lygmens" žaidimai yra susiję su ideologijos formavimu bei darbotvarkės nustatymu ir atitinka mūsų „mezo" klasifikaciją. Tad mezoanalizės (Antroji dalis) objektas yra modeliai ir teorijos, kurios aiškina tai, kas vyksta,

kai apibrėžiamos problemos ir sudaromos darbotvarkės. Tačiau jos dėmesį traukia ir veikla tų, kurie mėgina naudotis problemų analizės rezultatais tam, kad paveiktų problemų suvokimą ir jį formuotų. „Minties tankų", akademinių tyrinėtojų, vyriausybių atliekami tyrimai – visa tai priklauso šiai žinių ir informacijos gamybai.

Lynno „viduriniojo lygmens žaidimas" nusako politikos formulavimo ir priėmimo procesus. Šioje fazėje, kurią apibūdiname kaip „sprendimų analizę" (Trečioji dalis), mėginsime suprasti ne tik sprendimų priėmimo mechanizmus, bet ir tai, kaip problemų analizė naudojama sprendimų priėmimo procesui struktūrizuoti. Tad sprendimų analizei rūpės sprendimų priėmimo proceso pažinimo ir žinių panaudojimo tame procese klausimas.

„Žemiausio lygmens žaidimu" Lynnas vadina politikos įgyvendinimo, vertinimo, koregavimo ir palaikymo pastangų visumą. Šioje ciklo dalyje, kurią vadiname „rezultatų analize" (Ketvirtoji dalis), nagrinėjama sąveika tarp to, kaip politika įgyvendinama bei vertinama ir to, kaip įgyjamos žinios, struktūrizuojančios įgyvendinimo ir vertinimo praktiką. Savo ruožtu politikos vertinimas turi būti analizuojamas atsižvelgiant į tai, kaip formuluojamos problemos ir sudaroma darbotvarkė.

ANTROJI DALIS

Mezoanalizė

Problemų apibrėžimo, darbotvarkės sudarymo ir politikos formavimo analizė

2.1 ĮVADAS

Mezoanalizė (iš graikų *mesos:* vidurinis, tarpinis) yra viduriniojo, arba jungiamojo, lygmens analizė, kurią domina problemos apibrėžimo, darbotvarkės sudarymo, sprendimo priėmimo ir įgyvendinimo procesų ryšys. Šioje knygos dalyje nagrinėsime, kaip problemos formuojamos, suvokiamos ir kaip jos tampa arba netampa politinės darbotvarkės klausimais. Nors „problemų" atpažinimas ir apibrėžimas, informacijos paieška, alternatyvų svarstymas ir darbotvarkės sudarymas yra „ankstyvosios" politinio proceso stadijos, šios stadijos nėra loginės dedukcijos žingsniai, kurie baigiasi sprendimu ir jo įgyvendinimu. Politikos formavimas šia prasme gali būti suvokiamas kaip „kolektyvinis galvosūkis sprendžiant visuomenės problemas; jis implikuoja ir apsisprendimo, ir pažinimo elementus" (Heclo, 1974:305). Šis problemų apibrėžimo bei darbotvarkių sudarymo galvosūkis lydi visą politinį procesą. Todėl šioje stadijoje idėjos, teorijos, koncepcijos ir požiūriai yra ne mažiau svarbūs, nei „įvertinimo" ar problemos pirminio „atpažinimo" stadijose.

Pradedame nuo vienos iš pirmųjų „problemiškai" orientuotų viešosios politikos koncepcijų – nuo „socialinių problemų" koncepcijos, kurios ištakos siekia XIX a. reformatorių ir socialinių teoretikų idėjas bei idealus, ir vėlesnes socialinių problemų, kaip „konstruktų", teorijas, kurios atsirado kaip šių ankstyvųjų idėjų kritika, ir dar vėlesnius funkcionalistinius aiškinimus (2.2). Kitas požiūris į problemų bei politinių darbotvarkių analizę atsirado remiantis viešosios nuomonės bei žiniasklaidos tyrimais. Jis gali būti siejamas su Walterio Lippmano trečiojo dešimtmečio rašiniais ir vėliau – su Haroldo Lasswello idėjomis. Šis požiūris daugiausia dėmesio skiria tam, kaip viešoji nuomonė ir žiniasklaida, apibrėžiant politinę darbotvarkę ir jos klausimus, sąveikauja su politikos formuotojais (2.3). Trečiasis požiūris savo dėmesį telkia į tai, kaip problemas ir darbotvarkes formuoja institucinis kontekstas: kaip partijų, interesų grupių ir politikos formuotojų sąveikoje apibrėžiama, kas laikytina ir kas nelaikytina politine problema (2.4). Žinoma, būdas, kuriuo problema politizuojama, gali priklausyti nuo problemos pobūdžio. Anot Lowio, skirtingi problemų „tipai" gali būti pagrindas skirtingoms politikos rūšims formuotis (2.5).

Daugelis politikos formavimo proceso koncepcijų, kurios nagrinėjamos šiuose antrosios dalies skirsniuose, remiasi politinio proceso pliuralizmo prielaidomis. Tačiau kaip 2.4

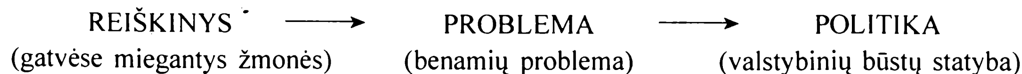
skirsnyje rodo Schattschneiderio, Cobbo ir Elderio analizė, politinis procesas gali būti ne toks atviras, kad bet kuriai problemai leistų atsidurti politinio dėmesio centre. Darbotvarkės sudarymo procesas gali būti labai šališkas ir tendencingas tam tikrų problemų ir interesų atžvilgiu. 2.6 skirsnyje analizuojame svarų indėlį į darbotvarkės analizę, padarytą tų teoretikų, kurie argumentuoja, jog realioji galia politiniame procese – tai „nesprendimo" galia, t.y. tam tikros grupės galia neleisti kitos grupės idėjoms, interesams ir problemoms patekti į spręstinų klausimų sąrašą. Šią poziciją galima apibendrinti pateikiant ją kaip tezę, jog norėdami suprasti, kaip apibrėžiamos problemos ir nustatomos darbotvarkės, nuo paviršinių galios santykių turime eiti prie to, kaip žmonių įsitikinimus bei vertybes formuoja jėgos, kurios nėra prieinamos empiriniam, bihevioristiniam stebėjimui (2.7). Dvi pagrindinės šio kritinio (antibihevioristinio) požiūrio temos – tai pažinimo ir kalbos vaidmuo formuojant politinę „realybę". Todėl tolesniuose dviejuose skirsniuose (2.8 ir 2.9) nagrinėjame pažinimo ir kalbos vaidmenį problemų, politinių debatų sąlygų ir politinių darbotvarkių formavimo procesuose.

Po to žengiame sintetiškesniu keliu ir nagrinėjame koncepcijas, teikiančias tai, ką galima pavadinti „makro" lygmens aiškinimais. Pirmiausia apžvelgiame keletą koncepcijų, siūlančių šiuolaikinių visuomenių politikos formavimo modelius, kurie ankstesniuose skirsniuose nagrinėtas temas konceptualizuoja naujomis politinio proceso metaforomis, tokiomis kaip „tinklai", „srautai", „propagandos koalicijos" ir „pertraukiama pusiausvyra" (2.10). Paskui einame prie koncepcijų, kurios problemų apibrėžimo ir darbotvarkės nustatymo procesą nagrinėja platesniame socialiniame, ekonominiame bei instituciniame kontekste ir atsižvelgia į tokius parametrus, kaip šalies ekonominės bei socialinės sąlygos, istorinė bei institucinė patirtis (2.11). Galiausiai nagrinėjame idėją, jog politikos formavimas yra veikiamas globalinio bei tarptautinio spaudimo (2.12).

2.1.1 Problemų apibrėžimo ir darbotvarkės sudarymo analizė

Bet kurios politikos ištakos – tai tam tikros problemos pripažinimas. Kas laikoma problema ir kaip ji apibrėžiama, priklauso nuo būdo, kuriuo politikos formuotojai siekia pateikti tam tikrą reiškinį ar įvykį. Jamesas J. Jonesas, kalbėdamas apie socialines problemas, taikliai pastebėjo: „Tas, kuris pirmasis pastebi socialinę problemą, nustato ir jos aptarimo sąlygas" (Jones, 1971:561).

Pažvelkime, pavyzdžiui, į šią seką:



Galime sutarti dėl reiškinio, bet nesutarti dėl problemos, kurią jis kelia, tad ir dėl politikos, kurios turi būti imamasi. Jeigu gatvėse miegančių žmonių reiškinį suvokiame kaip valkatavimo problemą, tai politika, kurios bus griebiamasi, veikiausiai bus policinių priemonių griežtinimas. Pirmieji socialinių problemų analitikai gana naiviai manė, kad „fak-

tai kalba patys už save": problemos akivaizdumas ragina imtis veiksmų, kurie ją „išsprendžia". Tačiau faktai niekada nekalba patys už save; jiems reikia interpretatoriaus. Ir net problemos pripažinimas dar nereiškia, kad ji tampa „socialine" problema. Kaip XIX a. reformatoriai įsitikino, atskiros grupės problema tampa politine, kai ji ima kelti grėsmę kuriai nors kitai grupei.

Kaip aiškinti šį procesą, kuriam vykstant apibrėžiamos problemos ir įtraukiamos į politinę darbotvarkę?

Nors įvairios darbotvarkės sudarymo koncepcijos yra gana skirtingos ir daugeliu atžvilgių gali būti laikomos nebendramatėmis, jos taip pat dažnai susisiekia ir papildo viena kitą. Tačiau praktikoje darbotvarkės sudarymo analizė paprastai vyksta akademinių paradigmų viduje, o ne kaip dialogas tarp paradigmų.

Ir nors šios koncepcijos priklauso skirtingiems analitiniams kontekstams, jos kelia labai panašius klausimus ir dažnai teikia panašius, o kartais net tapačius, atsakymus. Visoms joms rūpi išsiaiškinti, kaip temos ir problemos tampa arba netampa (ir tai yra klausimo esmė) politinėmis arba socialinėmis.

Problemų apibrėžimo ir darbotvarkės nustatymo analizę paprastai drasko ginčai dėl objektyvaus, pažinaus pasaulio „lauke už durų". Klausimas, kada tam tikras reiškinys tampa politine problema, glaudžiai siejasi su tikrovės objektyvumo/subjektyvumo problema.

Problema turi būti apibrėžiama, struktūrizuojama, lokalizuojama tam tikrose ribose ir įvardijama. Šio proceso ypatybės turi esminės reikšmės tam, kokios politikos jos atžvilgiu bus imamasi. Žodžiai, kuriuos vartojame aprašydami, analizuodami arba kategorizuodami problemą, formuoja realybę, kurios atžvilgiu mėgindami tą problemą „spręsti" griebiamės politikos. Tas faktas, kad remiamės ar bent manome, kad remiamės tais pačiais duomenimis, dar nereiškia, kad matome tuos pačius dalykus. Vertybės, įsitikinimai, ideologijos, interesai, šališkumas – visi šie dalykai veikia tikrovės suvokimą. Pasak Popperio ir Kuhno (žr. 1.6 ir 1.8), tikrovę suvokiame teorijų ir paradigmų sąvokomis, tad teorija, kurią pasirenkame, apibrėžia tai, kokias problemas galime suvokti. Remdamiesi tais pačiais jusliniais duomenimis vieni gali matyti kiškį, o kiti – antį! (Žinomiausia šios minties iliustracija – garsusis W. E. Hillo 1915 metų piešinys, kuriame vaizduojama sena ir kartu jauna moteris.)

Problemos priklauso nuo suvokimo, o suvokimas priklauso nuo konstravimo. Politinių problemų bruožas, jas skiriantis, pavyzdžiui, nuo matematikos ar fizikos problemų, yra jų neapibrėžtumas. Kaip matysime toliau, politikos analitikų užduotimi galima laikyti tokį problemų struktūrizavimą ir sutvarkymą, kuris lengvintų politinio jų sprendimo užduotį. Politika atsiranda dėl to, kad skirtingai suvokiame tai, kas laikytina problemomis arba net vienodai jas suvokdami nesutariame, kas darytina, kad jas išspręstume. *Problemos apibrėžimas yra problemos sprendimo dalis*. Stebėjimo aktas, kvantinės teorijos požiūriu, veikia stebėjimo objektą. Tad svarstydami „problemų" klausimą esame postpozityvistiniame pasaulyje: problemų stebėjimas ir jų apibrėžimas yra dalyvavimo pasaulio įvykiuose apraiška. Tomo Stoppardo pjesėje *The Real Inspector Hound* auditorijoje sėdintis kritikas piktinasi, kodėl niekas scenoje nekelia skambančio telefono ragelio. Jis įšoka į sceną ir pakelia ragelį: pasirodo, jog skambina jo kolegos žmona. Aktoriai grįžta į sce-

ną, o abu kritikai įsitraukia į spektaklį. Problemos apibrėžimas gana panašus į šią situaciją. Apibrėždami problemą analitikai ir politikos formuotojai įšoka į problemą taip, kaip Stoppardo kritikas įšoka į sceną. Problemos analizavimas yra dalyvavimas problemoje, ne vien problemos stebėjimas. Suskamba skambutis, pakylame, į jį atsakome, ir kartu įsitraukiame į spektaklio veiksmą.

„Politikos" problemas ypač apsunkina jų kompleksiškumas ir neapibrėžtumas. Šis neapibrėžtumas, pasak Simono (3.7.4), lemia tai, kad problemos sprendėjas turi įtakos problemos apibrėžimui. Problemos yra menkai struktūrizuotos, o valdžia yra smarkiai struktūrizuota. Tai reiškia, kad visos problemos keliamos organizaciniame valdymo kontekste, kuris daro didžiulį poveikį tam, kaip problemos galiausiai struktūrizuojamos. Kaip matysime sprendimų analizėje (Trečioji dalis), ši menko problemų struktūrizavimo problema paskatino mėginimus konstruoti tam tikras metodikas, lengvinančias sprendimų priėmimą esant neapibrėžtumo ir kompleksiškumo situacijoms. Tačiau čia tik atkreipiame dėmesį į tai, kad „politinės problemos" pasižymi aukštesnio lygmens kompleksiškumu, nei gamtos mokslų ar matematikos problemos. Būdamos menkai struktūrizuotos, socialinės problemos nėra aiškiai demarkuotos: nežinome, kur prasideda viena problema ir kur baigiasi kita. Jos susipina, sutampa ir konfliktuoja tarpusavyje.

❖ 1 atvejis. Skurdas

Ruth Lister savo rašinyje apie kintančią skurdo sampratą argumentuoja, kad būdas, kaip apibrėžiame skurdą, turi esminės įtakos politiniams sprendimams. Anot jos, kai kurie autoriai vartoja itin pavojingą „žemutinės klasės" (*underclass*) sąvoką:

> Žiniasklaida ją dažnai vartoja taip, kad ji tampa nepasiturinčių žmonių sinonimu. Mano įsitikinimu, tai pavojinga sąvoka ... Svarbu, kokia kalba konceptualizuojamas skurdas, nes ji gali formuoti visuomenės nuostatas neturtingųjų atžvilgiu ir pačių neturtingųjų požiūrį į save ... Patys neturtingieji nenori vartoti šios sąvokos. Šį ambivalentiškumą gudriai išnaudoja kai kurie politikai... Svarbu, kad skurdo sąvokoje liktų vietos dinaminiam elementui, kuris neneigia skurde atsidūrusių žmonių individualumo ir veiksnumo.
> *(Lister, 1991)*

2 atvejis. Riaušės miestuose

1991 m. rudenį keliolikoje Britanijos miestų įvyko riaušės. Policija, politikai, dvasininkijos atstovai ir akademikai pateikė daugybę paaiškinimų: nuo „žemutinės klasės" iki „viešosios tvarkos" argumentų.

The Sunday Times (1991, rugsėjo 15) rašė:
surinkus duženas ir šiukšles imama svarstyti – ar kaltinti politikus, policiją ir „visuomenę", ar, priešingai, bausti automobilių vagis, padegėjus ir vandalus?

Digby Andersonas tame pačiame numeryje komentavo:

Paaiškinimų sąraše: skurdas, „beviltiškas" nedarbas, socialinė įtampa (kad ir ką tai reikštų), 12 konservatorių valdymo metų, blogos gyvenimo sąlygos, vyriškasis ego, „infrastruktūros stoka", „jaunimo susvetimėjimas" ir nuobodulys. O kas kaltas? Žinoma, valdžia arba visi, išskyrus pačius riaušininkus.

Laikraščio pirmojo puslapio antraštė skelbė: „Ministrų kovos su tvarkos drumstėjais taikinyje – šešiamečiai." Toliau rašoma, jog ši vyriausybės iniciatyva tapo dar aktualesnė po naujų riaušių kituose miestuose, nes „daugelis suimtųjų ten buvo vaikai".

3 atvejis. Įtikinama istorija

Kas atsitiktų, jeigu vieną dieną kiaulės imtų skraidyti arba žemėje pasirodytų marsiečiai? Kokio pobūdžio problema taptų toks įvykis? Kaip valdžia įveiktų šią situaciją? Kas ją stengtųsi įveikti? Kaip problema būtų konstruojama?

Be abejo, žiniasklaida pirmiausia kreiptųsi į ekspertus:

„Šiandien mūsų studijoje – profesorius Heinzas Kriegeris, astronomas ir Marso tyrinėtojas. – Profesoriau, kokie tai žmonės, arba padarai, tie marsiečiai?" „Na, atsižvelgdamas į mūsų turimas žinias apie Marsą, manau, jog jie gali būti kažkoks vidurkis tarp šveicarų, su jų kalnietiška kultūra, ir beduinų. Juk žinote, toje planetoje labai karšta."

Tuo pat metu visame pasaulyje vyriausybių departamentuose politikai svarsto klausimą, kam pavesti spręsti problemą.

„Man atrodo, pone ministre, kad tai pirmiausia gynybos problema, turinti sąsajų su sveikatos apsaugos ir gamtosaugos problemomis. Turime sudaryti tarpžinybinę komisiją."

Prabėga keleri metai. Marsiečiai įsikuria, daug dirba, įgyja nuosavybės, o kartu traukia tyrinėtojų dėmesį. Saldumynus gaminanti verslovė finansuoja Varviko universiteto Mars© Marso tyrimų institutą. Marsiečių problema tampa ištisa tyrimų pramone.

Kaip vėliau aiškino Zorkas Mottelfunjeras, Snickers© Marso studijų profesorius:

„Kai mes, marsiečiai, čia pirmąkart atvykome, visiems buvome mįslė. Žmonės nežinojo, kaip su mumis elgtis. Tačiau, kaip sako marsiečiai, *Gurrsed iy „uyy i jus thungth berufff fanhg!!* Mes dar nesame patenkinti mitais, kuriamais apie mūsų bendruomenę, o politikai ir žiniasklaida menkai padeda žmonėms suvokti, kur yra tikrosios problemos. Taip, mūsų žaizdos nekraujuoja, tačiau tai nekeičia reikalo esmės. Kuo greičiau bus panaikinta APKP (Atvykėlių perkėlimo į kitas planetas agentūra), tuo greičiau mes patikėsime, jog vadinamoji „marsiečių problema" nėra suvokiama kaip atsikratymo mumis problema. Mes čia pasiliksime! Ir, svarbiausia, viešoji nuomonė darosi mums vis palankesnė: 67% žmonių dabar neprieštarautų turėti kaimyną marsietį. Politikai, kurie mėgina eskaluoti marsiečių problemą, turėtų prisiminti, kad viešoji nuomonė mums veikiau palanki, negu nepalanki, ir kad marsiečiai taip pat turi balsavimo teisę."

4 atvejis. Dar viena įtikinama istorija

Kas būtų, jeigu kiaulės imtų skraidyti? Kokios rūšies reiškiniu tai būtų laikoma, ir kaip ši problema (ar tai problema?) būtų apibrėžiama?

Sveikatos apsauga. Pagrindinė problema galėtų būti skraidančių kiaulių gausiai drabstomos organinės trąšos.

Oro skrydžių sauga. Skraidančios kiaulės keltų pavojų lėktuvams. Įsiurbti į variklį peniukšlį kur kas pavojingiau nei žuvėdrą.

Žemės ūkio politika. Fermeriai prarastų kiaulienos monopolį. Negalėdama atlaikyti galingo jų lobizmo valdžia būtų priversta imtis priemonių, kad atskrendančios užsienio kiaulės nežlugdytų šalies kiaulienos rinkos.

Ekonomika: Katastrofiškai galėtų nusmukti bekono kaina.

Arba ... ji galėtų tapti žaliųjų problema. Jų aktyvistai galėtų tą problemą paversti gyvulių teisių problema. Jie galėtų reikalauti, kad kiaulėms būtų leista skraidyti laisvai ir kad jų šaudymas būtų pasmerktas kaip „barbarijos reliktas".

Įvairios šalys problemą konstruotų įvairiai: britai – kaip gyvulių teisių problemą, prancūzai – kaip kulinarijos dalyką, Izraelis – kaip religinių nesutarimų priežastį ir t. t.

5 atvejis. Branduolinė energija

Jasperas (1992) nagrinėja tai, kaip sprendimai dėl branduolinės energetikos buvo konceptualizuojami Jungtinėse Valstijose, Švedijoje ir Prancūzijoje. Jis parodo, kaip skirtingi socialiniai bei politiniai motyvai suformavo skirtingas sąvokines ribas, kuriose vyko sprendimų priėmimas:

> Amerikos politikai svarstė kainų kontrolės, rinkų ir branduolinių jėgainių nuosavybės klausimus; prancūzų politikams kėlė susirūpinimą privačių verslovių pelnas, jėgainių darbininkų sveikata ir valstybės pajėgumas realizuoti projektus; švedų politiniai lyderiai iš pradžių ginčijosi dėl socialdemokratų hegemonijos, o paskui dėl reaktorių skaičiaus – kiek jų turi būti: 12 ar 13? Amerikiečiai beveik nekėlė klausimų dėl valstybės pajėgumo ar dėl reaktorių skaičiaus. Prancūzai niekada nekėlė abejonių dėl valdžios kišimosi į rinką teisėtumo. Tokius klausimus blokavo vyraujanti paradigma.
>
> *(Jasper, 1992:107)*

Kalbant apie ekspertų, tokių kaip ekonomistai, įtaką, tai politikai pripažindavo tik tuos jų argumentus, kurie įtilpdavo į jų schemas, o ne tuos, kurie kėlė abejonių dėl tų schemų pagrįstumo. Savo ruožtu politikai viešuosius debatus (žiniasklaidoje) formavo tomis kategorijomis, kurios atitiko jų politiką. ◆

2.2 „SOCIALINIŲ PROBLEMŲ" KONCEPCIJOS

2.2.1 Pozityvistinės koncepcijos

Galima sakyti, kad XIX a. kilęs susirūpinimas „socialinėmis" problemomis rodo viešosios politikos analizės pradžią. Švietimo epocha performulavo žmogiškosios būties sampratą. Sunkumai, kurie užgriūna žmoniją, nėra neišvengiami. Protas ir žinios, galinčios padėti spręsti problemas, gali palengvinti žmonijos dalią. Socialinių reformatorių darbas ir tokių socialinių problemų, kaip skurdas, vaikų darbas, sveikatos apsauga, kalėjimai ir t. t. empirinė analizė teikė pagrindo pozityvistiniams viešosios politikos tyrimams. Viktorijos laikų reformatoriai kliovėsi idėja, kad žinios yra visos pažangos variklis. Faktai buvo galinga politinė jėga. Tokios figūros, kaip Henry Mayhewas, seras Edwinas Chadwickas, Florence Nightingale, Octavia Hill, Williamas Beveridge'as, Beatrice ir Sidney Webbai bei Charlesas Boothas (o Amerikoje – Jane'as Adamsas), daugiau nei optimistiškai tikėjo empirinių mokslinių tyrimų pajėgumu išspręsti visas problemas. Kaip įsimenamai skelbė Florence Nightingale, „faktai yra viskas, o doktrinos – niekas" (Harris, 1990, p. 389). Tačiau neaišku, kokiu mastu šis grynasis pozityvizmas buvo realizuotas praktikoje, nes, kaip pažymi Harris (1990, p. 389):

> Viktorijos laikais masiškai paplitusios „socialinių mokslų" draugijos viešąją politiką siekė pastatyti ant empirinių duomenų pagrindo. Tačiau naujausieji šių draugijų istorijos tyrimai rodo, kad jų darbai buvo beveik ištisai taksonominiai, o ne analitiniai ar normatyviniai; nepaisant surinktų duomenų gausos, jie faktiškai nesugebėjo iškelti jokio nuoseklaus patologinių socialinių sąlygų paaiškinimo.

Jos manymu, faktų rinkimas paprasčiausiai galėjo būti mąstymo ir veiksmo pakaitalas. Faktai paprastai sekė įkandin politikos, o nėjo jos priešakyje, kaip skelbė pozityvistai. Daugeliu atvejų vykdoma politika labai menką ryšį turėjo su turimais faktiniais duomenimis (*ibid.*: 391). Tad tezės, jog socialinę politiką formavo socialiniai faktai, nepatvirtina istoriniai tyrimai; jie veikiau parodo, kad faktai nepadarė to poveikio, kurio tikėjosi socialinio mokslo reformatoriai. Vis dėlto analitiko, kaip reformatoriaus ir *vice versa,* idėja ženklina svarbią fazę „mokslo" taikymo socialinėms problemoms istorijoje.

Iš jos kildintina toji socialinių tyrimų tradicija, kuri savo dėmesį telkia į „problemas" ir jų sprendimą (Bulmer *et al.*, 1991). Beje, ji neapsiribojo Britanija ir Amerika. Pavyzdžiui, Vokietijoje taip pat būta socialinių tyrimų tradicijos, kuri aiškiausiai reiškėsi septintąjį ir aštuntąjį XIX a. dešimtmetį, kai empirinių tyrimų pagrindu buvo kuriamos Bismarcko socialinės programos. Tačiau neabejotina, kad empiriniai socialinių problemų tyrimai daugiausia įtakos viešosios nuomonės ir politikos formavimui darė Britanijoje. Anot Mitchello (1968:129), tai nulėmė keletas veiksnių:

> Iš dalies tai paaiškinama tuo, kad pagal seną tradiciją Karališkosios komisijos buvo skiriamos specifiniams klausimams išsiaiškinti, o tai, žinoma, reiškė kryžminę liudytojų apklausą; tačiau iš dalies tai paaiškinama tuo, kad Britanijoje akademiniai prietarai nebuvo tokie stiprūs kaip Vokietijoje: kadan-

gi žmonių, turinčių aukštąjį išsilavinimą, buvo nedaug, mėgėjiškoji politika buvo žemiškesnė ir orientuota labiau empiriškai. Be to, Britanijoje socialinių apklausų tradiciją pradėjo turtingi filantropai, o filantropų negalima nepaisyti; aukštuomenė apklausų rezultatus traktavo pagarbiai, nes jie buvo atliekami žmonių, priklausančių tam pačiam luomui.

❖ Socialinių apklausų tradicija

Charles Booth (1840–1916)

Boothą, laivų savininką Liverpulyje, išgarsino jo septyniolikos tomų veikalas *Life and Labour of the People of London* (1899–1903), kuriame jis mėgino išsiaiškinti skurdo priežastis ir padarinius. Remdamasis savo tyrimais Boothas ragino imtis reformų.

> Boothą išgirdo politikai, ir jis padėjo pakeisti politikos kryptį ... Bootho mokslinis požiūris į skurdo problemą kilo iš jo susižavėjimo Pozityvizmu ir Auguste'o Comte'o darbais. Kaip ir jaunasis Mayhew'as, Charlesas Boothas kibo į mokslą norėdamas išspręsti socialines problemas ... Galbūt jis ir nebuvo pirmojo ryškumo žvaigždė, tačiau jo sąžiningas ir kruopštus darbas buvo labai svarbus apibrėžiant neturto problemą ir siūlant jos sprendimus ... Kitaip nei Henry Mayhew'o atradimai, kurie beveik šimtmetį buvo užmiršti, Bootho darbai kone iškart nubrėžė „britų socialinės politikos takoskyrą".
> (Kershen, 1993:115)

Bootho įtaka Amerikoje taip pat buvo ryški. Jo darbai darė įtaką Čikagos sociologinės mokyklos raidai, jais rėmėsi XIX a. pabaigos ir XX a. pradžios socialiniai tyrimai (Hull House Maps and Papers, 1895; Pittsburgh Survey, 1909–1914) (žr. Sklar, 1991; Bales, 1991; Lerner, 1975).

Seebohm'as Rowntree'as (1871–1954)

Rowntree'as buvo pramonininkas ir garsus filantropas. Kaip ir Boothas, jis įsitraukė į viešus debatus skurdo prigimties ir jo masto klausimais. Pagrindinės jo knygos: *Poverty: A Study of Town Life* (1901), *The Human Needs of Labour* (1937), *Poverty and Progress* (1941), *Poverty and the Welfare State* (1951), *English Life and Leisure: A Social Study* (1951). Jo pateiktieji skurdo kriterijai buvo platesni nei Bootho ir grindžiami konsultacijomis su britų bei amerikiečių mitybos specialistais. Jis skyrė pirminį ir antrinį skurdą, ir įvedė „skurdo ribos" sąvoką. Nors jo, kaip ir Bootho, darbai nėra nepriekaištingi metodologiškai, jie privertė viešąją nuomonę ir politikos formuotojus pripažinti šios „socialinės problemos" egzistavimą.

Socialinės analizės profesionalizavimas: amerikiečių socialiniai tyrimai ir jų poveikis politikai

Nors Amerikoje socialinės problemos traukė reformatorių mėgėjų dėmesį (Jacob A. Riis and Lincoln Steffens), socialinių problemų tyrimus ten atlikdavo daugiausia profesionalūs socialiniai mokslininkai. Vieniems iš svarbiausių tyrimų – Pitsburgo tyrimams, 1909–1914 – vadovavo Paulas N. Kellogas; iš nagrinėtų temų paminėtinos: „Darbo atlyginimas", „Moterys ir verslas", „Namų ūkis", „Namų ūkis pramonės mieste", „Nelaimingi atsitikimai darbe ir įstatymas", „Plieno pramonės darbininkai".

Tačiau reikia pabrėžti, jog šie tyrimai nepadarė tokio politinio poveikio, kokį padarė Boothas ir Rowntree'as Britanijoje. Neatrodo, kad dėl jų įtakos buvo priimti kokie nors įstatymai. Tačiau Pitsburgo tyrimai paskatino atlikti empirinius socialinius tyrimus tarpukario metais: iki 1928 m. jau buvo atlikta maždaug 2800 tokių tyrimų.

Vokiečių socialinių tyrimų tradicija

Nuo XIX a. pabaigos empiriniai socialiniai tyrimai buvo svarbus empirinio socialinio mokslo raidos komponentas Vokietijoje. Tačiau tyrimo institutų veikla buvo nutraukta 1933–1936 m. į valdžią atėjus nacionalsocialistams (žr. Gorges, 1991).

2.2.2 Socialinių problemų tyrimas: sociologinės koncepcijos

❖ Socialinių problemų sociologija

Pagrindiniai tekstai

Svarbiausieji įvadiniai šios srities tekstai:

M. Spector and J. I. Kitsuse, *Constructing Social Problems*, 1977.

J. W. Schneider and J. I. Kitsuse (eds.), *Studies in the Sociology of Social Problems*, 1984.

R. L. Henshel, *Thinking about Social Problems*, 1990.

Socialinių problemų klausimu labai svarbūs ir Murray Edelmano darbai, atspindintys „konstruktyvizmo" požiūrį, grindžiamą tam tikromis kalbos teorijomis (žr. 2.9.2). Žr. Edelman (1964, 1977, 1988).

Iš ankstyvųjų šios srities darbų išskirtini:

R. C. Fuller, „The problem of teaching social problems", 1938.

R. C. Fuller and R. R. Myers, „The natural history of a social problem", 1941.

R. K. Merton and R. Nisbet (eds.), *Contemporary Social Problems*, 1961.

H. S. Becker, *Outsiders*, 1963.

„Stadijinių" koncepcijų apžvalgą pateikia Hazelriggas (1985). Loney *et al.* (1991) pateikia puikios medžiagos socialinės politikos tema; ja galima pasinaudoti nagrinėjant tai, kaip problemos buvo apibrėžiamos ir politizuojamos. Rinkinyje, be kitų temų, nagrinėjamos senatvės, seksualinio vaikų išnaudojimo, šeimos problemos. ◆

XIX amžiaus reformatoriai, tokie kaip Boothas, buvo įsitikinę pozityvistai. Problemos jiems buvo „faktai", kurie galėjo būti apskaičiuoti ir paaiškinti „moksliškai": priežasčių analizė teikė problemų sprendimus. Idėja, kad problemos yra „objektyvūs faktai", rėmėsi ir funkcionalistinės koncepcijos, kurios problemas suvokė kaip „disfunkcinius" reiškinius visuomenės, kaip „sistemos", sklandžiame „funkcionavime". Taip suvoktos problemos buvo kildinamos iš tam tikrų socialinių sąlygų. Identifikavę sąlygas, kurios sukelia disfunkcionalumą, politikos formuotojai galėtų mėginti įveikti išryškėjusias ir latentines problemas.

Du šių koncepcijų šaltiniai – tai Emile'is Durkheimas ir Talcottas Parsonsas. Durkheimas problemas, arba nukrypimus, traktavo kaip „funkcionalius" „socialinėje sistemos" reiškinius. Durkheimo požiūriu, socialinės problemos yra neišvengiamos ir būtinos: individai, nukrypstantys nuo „normalaus" elgesio standartų, padeda nubrėžti ribą tarp to, koks yra priimtinas, ir koks nepriimtinas elgesys. Durkheimo problema – kaip nukrypimus išlaikyti tokius, kad jie nekeltų grėsmės socialinei tvarkai. Tam tikrose ribose nukrypimai visuomenei gali būti naudingi, nes jie padeda apibrėžti „normalumą", tad suteikia ir tam tikrą kriterijų sprendžiant klausimą, kas laikytina problema. Nukrypimas nuo normos nėra moralinio pagedimo, nuodėmės ar psichinės ligos rezultatas, o natūralus sklandaus šiuolaikiškos visuomenės funkcionavimo komponentas. Šia prasme socialinės problemos yra „socialiniai sprendimai".

Durkheimo koncepcija, socialines problemas traktuojanti kaip nukrypimus, padarė didžiulį poveikį. Visų pirma, socialiniams teoretikams ji suteikė savo misijos pojūtį. Socialinės problemos reikalavo plėtoti tokias socialinės analizės formas, kurios leistų kontroliuoti visuomenėje priimtiną nenormalaus elgesio lygmenį. Durkheimo idėjų poveikis socialinių problemų teorizavimui sietinas su dviejų antropologų – Margaret Mead ir Bronislawo Malinowskio – idėjų įtaka. Remdamiesi savo tyrimais, atliktais Vakarų Samoa ir Trobriandų salose, jie iškėlė idėją, kad individai yra savo kultūros ir visuomenės, o ne biologijos ar psichologijos produktai. Jie pabrėžė, jog visuomenės turi būti traktuojamos kaip autonominės nekintančios „sistemos". Socialinės problemos yra šių sistemų ir kultūrų, determinuojančių individų realybės sampratą, funkcionavimo padarinys. Šis visuomenės ir individo elgsenos modelis prieštaravo tiek konfliktiniam/dinaminiam marksistų modeliui, tiek Freudo individualistinei psichologijai. Šios „struktūralistinės-funkcionalistinės" koncepcijos greit tapo labai įtakingos. Kaip pažymi Badcockas (1988:146):

> Beveik iškart idėjos, kurias kėlė Meadas, Malinowskis ir į juos panašūs, tapo Vakarų kultūrinės mitologijos dalimi ... Kadangi kultūra, o ne gamta tapo determinuojamuoju veiksniu, kultūrinės priežastys tapo visų reiškinių determinantėmis ... Dabar nusikaltėliai galėjo būti traktuojami kaip blogo aprūpinimo būstais, nedarbo, neteisingo socializavimo ar net kaip savavališko socialinio „klasifikavimo" produktas; bepročiai vaizduojami kaip visuomeninių ir šeimyninių sąlygų produktas; savižudžiai tapo per mažos arba per didelės socializacijos aukomis ... Bet kuris faktas, nesuderinamas su teorijos lūkesčiais, dabar galėjo būti atmestas kaip reiškinys, tarnaujantis kokiai nors „giluminei" arba „latentinei" socialinei funkcijai ... Buvo manoma, kad visuomenė, kaip visuma, yra savo pačios darinys, tad atrodė, jog kiekviena problema turi socialinę priežastį ir kiekvienas jos sprendimas priklauso nuo sociumo.

Pokario epochoje Talcottas Parsonsas buvo pagrindinis funkcionalistinio požiūrio į socialines problemas šaltinis. Parsonsas visuomenę traktavo kaip sistemą, linkstančią į pusiausvyrą: šioje perspektyvoje socialinės problemos išreiškia socialinės „sistemos" adaptavimosi ir galimų „disfunkcijų" faktą. Svarbiausias šio funkcionalistinio požiūrio į socialines problemas tekstas buvo Merton and Nisbet (eds) (1961). Jo autoriai skyrė subjektyvųjį ir objektyvųjį problemų matmenį. Socialinės problemos gali būti analizuojamos kaip objektyvaus pažinimo objektas: kaip socialinė dezorganizacija (nepajėgumas patenkin-

ti tam tikrus funkcinius sistemos reikalavimus: Merton and Nisbet, 1971:820) ir kaip deviantinis elgesys, arba nukrypimas nuo pripažintų ir institucionalizuotų socialinių normų. Svarbiausiu funkcionalistinių koncepcijų kritikos šaltiniu tapo vadinamieji „simboliniai interakcionistai", patyrę Jameso, Dewey ir Meado pragmatizmo įtaką.

❖ Simbolinis interakcionizmas

Ši mokykla Čikagos universitete susiklostė tarpukario laikais; jai turėjo įtakos Johno Dewey, Williamo Jameso ir G.H. Meado pragmatizmas. Socialinį pažinimą ji traktuoja kaip būdų, kuriais komunikacijoje naudojami simboliai, pažinimą. Čikagos mokyklą ypač domino miesto problemų sociologija ir būdai, kuriais konstruojamos socialinės tapatybės. Anot Blumerio (1969:2–6) koncepcija remiasi trimis pagrindinėmis prielaidomis:

- žmogiškosios būtybės veikia pagal daiktams suteikiamas prasmes;
- prasmės yra socialinės sąveikos rezultatas;
- prasmės komunikuojamos ir modifikuojamos „ženklų" interpretacijos procese.

Interakcionistinė žmogiškųjų būtybių samprata grindžiama įsitikinimu, jog

> individas ir visuomenė yra neatskiriami vienetai ... bet kurį iš jų galima suprasti tik supratus kitą ... Visuomenė turi būti interpretuojama ją sudarančių individų sąvokomis, o individai interpretuojami visuomenių, kurioms jie priklauso, sąvokomis ... Kadangi aplinkos įtaką daugiausia individai patiria kaip socialinę sąveiką, jų elgsena yra konstravimo, o ne determinavimo darinys.
> *(Meltzer et al., 1975:2–3)*

Pastaba. Yra dar dvi „Čikagos mokyklos": ekonomikos ir teisės. Čikagos ekonomikos mokykla susiformavo šeštąjį dešimtmetį Ekonomikos departamente stiprėjant Hayeko idėjų įtakai. Pagrindiniai jos atstovai buvo Miltonas Friedmanas ir George'as Stigleris. Aštuntąjį dešimtmetį Friedmanas padarė ryškią įtaką viešajai politikai kaip „monetarizmo" *(sic)* pranašas, kartu su „viešųjų sprendimų" teorija padėjęs sutvirtinti „naujosios dešinės" politikos pagrindus (žr. Parsons, 1989). Čikagos teisės mokykla siejama su Teisės departamento tokia pat dešiniojo sparno nuostata nagrinėjant civilinės atsakomybės teisę ir taikant „naudos/sąnaudų" analizę byloms, susijusioms su žalos padarymu. ◆

Tarp pirmųjų funkcionalistinio požiūrio į socialines problemas kritikų buvo Richardas Fulleris, kėlęs interakcionistinės ir konstruktyvistinės analizės idėjas. Ketvirtojo dešimtmečio pabaigoje jis rašė:

> Sklandžiai funkcionuojančios visuomenės idėja yra ne tik dirbtinė, bet ir pavojinga ... Turime atmesti idėją, kad socialinės problemos kyla dėl žmogiškosios elgsenos, nukrypstančios nuo neginčijamo kultūrinio *status quo* ... Kur ir kada sociologai atrado šią puikią jėgų pusiausvyrą (socialinę organizaciją), nuo kurios mes tariamai nusiritame į sumaišties (socialinės dezorganizacijos) būklę?
> *(Fuller, 1938:433–434)*

Anot Fullerio, socialines problemas visada sukelia ne tik objektyvios sąlygos, bet ir subjektyvūs sprendimai. Nepakanka disfunkcinės objektyvios sąlygos egzistavimo, kad ją galima būtų laikyti socialine problema. Fulleris ir Mayersas iškėlė alternatyvą funkcionalistiniam modeliui savo 1941 metų straipsnyje, kuriame jie analizavo socialinės problemos stadijas (arba jos gyvenimo ciklą). Straipsnyje buvo iškeltas įtakingas modelis, pagal kurį problema pereina suvokimo, politikos apibrėžimo ir reformos stadijas.

❖ Natūralioji socialinės problemos istorija

Richard C. Fuller and Richard R. Mayers, „The natural history of a social problem", 1941
Autoriai laikosi požiūrio, kad socialinė problema – tai nukrypimas nuo visuotinai pripažįstamos socialinės normos, turintis tiek objektyvųjį, tiek ir subjektyvųjį aspektą. Objektyvusis komponentas gali būti stebimas empiriškai, tačiau tai nereiškia, kad jis suvokiamas kaip problema: turi pasireikšti ir subjektyvūs veiksniai. Todėl socialinė problema visada yra dinamiškame tapsmo procese. Tikrindami šią idėją jie nagrinėjo Detroito sunkvežimių parkavimo „problemą" ir parodė, kaip ji perėjo tris skirtingas stadijas:

- susivokimas: grėsmės tam tikroms vertybėms suvokimas;
- politikos formavimas: debatai dėl alternatyvių sprendimų;
- reforma: suformuluotos politikos realizavimas.

Jų išvada
Tyrinėtojas, nagrinėdamas socialinės problemos „tapsmo" stadijas, neturi problemos sąlygų laikyti savaime suprantamomis, objektyviomis „blogybėmis", sukeltomis kitų „blogybių". Socialines problemas jis bando aiškinti kaip bendruomenės kultūrinės organizacijos vedinius, kaip visuomenėje pripažįstamų vertybių papildinius, o ne kaip patologinius ar nenormalius nukrypimus nuo to, kas „dera" ir yra „normalu".
(Fuller and Myers, 1941:329).

J. H. S. Bossardas. Problemų gyvenimo ciklo stadijos:

1) problemos pripažinimas;
2) jos rimtumo svarstymas;
3) mėginimai daryti reformas; judama intuityviai, apgraibomis, „reikia kažką daryti" stiliumi;
4) siūlymai dalyką ištirti nuodugniau;
5) čia šiek tiek pakinta suinteresuotų asmenų personalas;
6) pagrindinių veiksnių paieška;
7) individualių atvejų analizė;
8) dar vienas personalo pasikeitimas;
9) induktyvus programos sudarymas;
10) tyrimų metodikos tobulinimas;
11) sąvokų tikslinimas;
12) dar vienas personalo pasikeitimas.

Žr. Bossart (1941).

Anthony A. Vass, Aids a Plague in US: A Social Perspective, 1986

Šioje nuodugnioje AIDS, kaip socialinės problemos, studijoje autorius naudojasi Fullerio ir Meyerso modeliu. Nors jis pripažįsta, kad modelis pasitvirtino AIDS atveju, jam kyla ir kai kurių abejonių:

> Modelis naudingas, nes jo dėka daugelis reiškinių tampa suprantamesni. Jis padeda juos aiškiau apibrėžti ir analizuoti ... Tačiau analizė nepatvirtino tezės, kad socialinės problemos visada rutuliojasi progresyvaus vystymosi būdu ... Socialinės problemos raidos tarpsnius paprastai sunku yra vienareikšmiškai klasifikuoti į atskiras stadijas. Visos stadijos yra susijusios tarpusavyje ir jokia stadija negali egzistuoti pati savaime ir negali būti suprasta nesiremiant kitomis stadijomis. Stadijų kaita nėra neišvengiamai progresyvi ... ji veikiau vyksta spirale, judant priekin (progresyviai) į naują stadiją ir atgal (regresyviai) į ankstesnę stadiją, kol galiausiai įsitvirtina socialinėje struktūroje. Be to, ji vyksta nevienodu greičiu: atsiranda raidos kilpų bei laikinų stabtelėjimų, vadinamųjų nulinių periodų.
>
> *(Vass, 1986:150–151)* ◆

Idėja, kad problemų natūralioji istorija gali būti skirstoma į „stadijas", buvo išplėtota tame pačiame žurnalo *American Sociological Review* numeryje, Bossarto komentare, kur jis siūlo paprastąjį tripakopį modelį išplėsti į 12 stadijų modelį (žr. viršuje). Taigi penktąjį dešimtmetį jau galima išskirti dvi bendriausias socialinių problemų tyrimo koncepcijas: pozityvistinę/funkcionalistinę ir fenomenologinę.

- Pozityvistinės/funkcionalistinės koncepcijos socialines problemas traktavo kaip empirinius „faktus", turinčius reikšmės visuomenės „funkcionalumui". Socialinių mokslų užduotis – nustatyti disfunkcionalumo veiksnius, surinkti reikiamų žinių problemų „priežastims" nustatyti ir pasiūlyti jų sprendimo būdus. Socialinė teorija buvo „visuomenės sąžinė ir gynėja" (Spector and Kitsuse, 1971:37). Pokario laikotarpiu žinomiausi šios pozicijos atstovai buvo Mertonas ir Nisbetas (1961 ir vėlesni leidimai).
- Fenomenologinė koncepcija, kilusi iš simbolinio interakcionizmo mokyklos, problemas suvokė kaip iš esmės subjektyvius socialinius konstruktus. Čia socialiniam mokslui buvo keliama užduotis išsiaiškinti problemų apibrėžimus ir jų prielaidas, parodyti, kieno apibrėžimais vadovaujamasi, kokie yra alternatyvūs požiūriai, ir nustatyti intervencijos taškus (Becker (ed.), 1966:23–26)

Būtent ši koncepcija daugiausia įtakos turėjo „gyvenimo ciklo" ir keleto kitų teorijų bei modelių formavimuisi. Norint suprasti šią teorinę srovę ypač svarbūs šie penki tekstai:

C. Wright Mills, „The professional ideology of social pathology", 1943.
C. Wright Mills, *The Sociological Imagination*, 1959.
Howard Becker, *Outsiders*, 1963.
Howard Becker (ed.), *Social Problems*, 1966.
P. L. Berger and T. Luckman, *The Social Construction of Reality*, 1975.

C. Wright Millsas buvo vienas iš pirmųjų pokario kartos teoretikų, metusių iššūkį idėjai, kad problemos gali būti traktuojamos kaip objektyvios sąlygos ir priežastys. Savo pirmeiviškame veikale *The Sociological Imagination* jis argumentavo, jog būtina „sunkumus" skirti nuo „problemų". Tai buvo labai svarbi antipozityvistinės nuostatos deklaracija, tad verta pateikti ilgesnę citatą:

> Sunkumų kyla atskiram individui jo tiesioginiuose santykiuose su kitais; jie paliečia jį patį ir tas ribotas socialinio gyvenimo sritis, kurias jis tiesiogiai ir asmeniškai suvokia. Tokių sunkumų suvokimas ir sprendimas priklauso individui kaip biografinei būtybei ir jo tiesioginei socialinei aplinkai, kurią jis asmeniškai pažįsta ir iš dalies daro įtaką savo paties sąmoninga veikla. Sunkumas yra privatus reikalas: individas jaučia grėsmę savo puoselėjamoms vertybėms. Tačiau problemos kyla dėl dalykų, kurie transcenduoja lokalinę individo aplinką ir vidinį jo gyvenimą. Jos liečia daugybės tokių aplinkų integravimo į istorinės visuomenės institucijas klausimą, įvairių aplinkų sąsajų ir sąveikų, formuojančių platesnę socialinio ir istorinio gyvenimo struktūrą, klausimą. Problema yra viešas dalykas: visa visuomenė jaučia grėsmę kai kurioms savo vertybėms. Dažnai kyla ginčų dėl tų vertybių pobūdžio ir dėl to, kas joms iš tikrųjų kelia gręsmę. Toks ginčas dažnai esti padrikas jau vien dėl to, kad problema nesileidžia apibrėžiama kasdieninės ir tiesioginės paprastų žmonių aplinkos sąvokomis.
> *(Mills, 1959:8–9).*

Millsas jau anksčiau (1943) argumentavo, jog socialinių problemų nedera lyginti su patologiniais žmogaus kūno sutrikimais – su kūno funkcionavimo disfunkcijomis, kaip ir socialinių teoretikų nedera lyginti su gydytojais, tiriančiais objektyvius sutrikimus. Žmogiškosios problemos yra politikos ir valdžios padarinys. Howardas Beckeris savo darbuose apie socialines problemas rėmėsi šiuo argumentu, jausdamas dar ir Čikagos mokyklos bei Fullerio ir Meyerso įtaką. Du jo tekstai buvo ypač svarbūs įtvirtinant „konstruktyvistinį" požiūrį į socialines problemas. Pirmasis – tai jo 1963 m. studija apie „autsaiderius" – narkomanus ir kitokius „iškrypėlius". Antrasis – tai 1966 m. pasirodžiusi knyga apie „šiuolaikines socialines problemas", kuri tapo priešnuodžiu funkcionalistinei Mertono ir Nisbeto (1961) „socialinei patologijai". Studijoje apie „autsaiderius" jis siekė parodyti, jog „socialinė problema", pavyzdžiui, narkotikų vartojimas, tai iš esmės „etikečių klijavimo" nepriimtinai elgsenai rezultatas. Tokia nuostata kontrastavo su Mertono ir Nisbeto pozicija, pagal kurią tokie „disfunkciniai" reiškiniai, kaip narkotikų vartojimas, kelia grėsmę visuomenės stabilumui. Beckerį domina ne nukrypimų priežastys ir padariniai, o tai, kokiu būdu politinio proceso eigoje – žiniaskaidoje ir per žiniasklaidą veikiant „moralės verslininkams" – tam tikrą padėtį pavyksta įvardyti kaip „problemą":

> Kalbant apie iškrypimus ... svarbiausia suvokti, jog jie konstruojami visuomenės ... iškrypimus sukuria tam tikros visuomenės grupės, nustatydamos taisykles, kurių nesilaikymas traktuojamas kaip iškrypimas, o žmonės, kurie jų nesilaiko, įvardijami kaip „autsaideriai". Šiuo požiūriu iškrypimas nėra asmens veiksmų charakteristika, bet veikiau tam tikros grupės taisyklių ir sankcijų, taikomų prieš „autsaiderį", padarinys. Iškrypėlis yra tas, kuriam tam tikra grupė sugebėjo priklijuoti šią etiketę; iškrypėliškas elgesys yra tas elgesys, kurį taip įvardija žmonės.
> *(Becker, 1963:8–9)*

Straipsnių rinkinyje Beckeris (ed.) (1966) šią analizę taiko įvairioms kitoms problemoms, tarp jų – rasinių santykių, darbo santykių, benamių, psichinių ligonių problemoms. Rinkinyje pripažįstamas įsiskolinimas Fullerio ir Myerso idėjoms. Nors Beckeris nepriima jų vartojamų terminų ir jų „stadijų" apibrėžimo, jis sutinka su pagrindine idėja: „norėdami išties suprasti socialinę problemą turime išsiaiškinti, kodėl ji buvo apibrėžta kaip socialinė problema" (Becker (ed.), 1966:11). Faktiškai socialines problemas sukuria pats politinis procesas:

> procesas, kuriam vykstant keliamos ir argumentuojamos priešiškos pozicijos ir einama į kompromisus; kur žmonės, vedami įvairiausių interesų, mėgina įtikinti kitus imtis visuomeninių veiksmų, kad pasiektų rezultatų, kuriuos jie laiko siektinais; jie siekia, jog oficialiai būtų pripažinti jų tikslai tam, kad jų įgyvendinimui būtų galima pasitelkti valstybės galią ir autoritetą.
> *(Becker (ed.), 1966:11)*

Netrukus po Beckerio rinkinio pasirodymo išėjo kita svarbi knyga – Berger and Luckman (1975) – sustiprinusi argumentus tų autorių, kurie socialinę realybę traktuoja kaip konstruktą, o ne kaip objektyvų „faktą", atrandamą pažinimo sociologijos priemonėmis. Jų pateikta „socialinio tikrovės konstravimo" koncepcija konstruktyvizmo pozicijai suteikė intelektinį pagrindą. Nors knygoje daugiausia remiamasi Meado ir simbolinio interakcionizmo idėjomis, joje naudojamos ir visiškai kitokios idėjos – Marxo, Mannheimo, Nietzsche's, Weberio, Schutzo koncepcijos. Knygoje atmetamos „objektyvistinės/pozityvistinės" tuometinio socialinio mokslo bei jame vyravusio funkcionalizmo prielaidos ir raginama gaivinti sociologiją, kuri aiškintų, kaip objektyvizuojama ir legitimizuojama „realybė".

Aštuntasis dešimtmetis: Blumeris, Spectoras ir Kitsuse

Aštuntąjį dešimtmetį Herbertas Blumeris toliau plėtojo konstruktyvistinį socialinių problemų modelį ir tikslino problemų formavimosi „stadijas" argumentuodamas, kad problemos atsiranda tada, kai tam tikra grupė žmonių jas ima suvokti kaip nepageidautinas. Problema pereina apibrėžimo, o ne „atradimo" ciklus:

1) socialinės problemos atsiradimas;
2) problemos įteisinimas;
3) veiksmo organizavimas;
4) oficialaus plano formavimas;
5) oficialaus plano įgyvendinimas.

(Žr. Blumer, 1971)

Svarbus šių problemos formavimosi stadijų aspektas yra tai, kad jos nėra objektyvūs dalykai, bet „kolektyvinės elgsenos" dariniai: problemos formuojasi „suvokimo ir apibrėžimo visuomenėje procese" (Blumer, 1971:305–306). Socialinės problemos – tai „iš esmės kolektyvinio apibrėžimo padarinys. Jos neegzistuoja savarankiškai kaip objektyvių socialinių reiškinių su objektyviomis savybėmis aibė" (Blumer, 1971:298). Vėliau šią subjektyvistinę socialinių problemų interpretaciją plėtojo Maussas (1975). Jis teigė, kad socialinės problemos yra savotiški visuomeniniai judėjimai, kylantys iš „atskirų visuomenės

sluoksnių, interesų grupių ir/arba spaudimo grupių elgsenos" (1975:13). Maussas argumentuoja, kad procesą, kuriam vykstant socialinės problemos įtraukiamos į politinę darbotvarkę, galima analizuoti kaip socialinius sąjūdžius, tam tikrą reiškinį padedančius paversti problema tada, kai žmonės turi laiko, energijos bei išteklių socialinei veiklai: „apibrėždami kai kuriuos reiškinius kaip probleminius ir įsitraukdami į kolektyvinę veiklą, virstančią socialiniu sąjūdžiu" (1975:44). Šios pozicijos įtaigumas išryškėja nagrinėjant rasinių, ekologinių ir feministinių sąjūdžių istoriją. Be šių sąjūdžių sunku įsivaizduoti, kaip naujai apibrėžtos problemos galėjo prasiskinti kelią į politinę darbotvarkę.

❖ Problemos ir socialiniai sąjūdžiai: feminizmas ir viešoji politika

Ellen Boneparth and Emily Stoper (eds), Women, Power and Policy, 2nd edn., 1988

Šiame straipsnių rinkinyje įvairūs autoriai nagrinėja moterų sąjūdžių ir viešosios politikos santykį Jungtinėse Valstijose ir kitose pramoninėse bei besivystančiosiose šalyse. Tarp nagrinėjamųjų temų yra: moterys ir viešoji politika, moterys ir gamyba, moterys ir šeima, lyginamoji viešosios politikos analizė. Argumentuojama, jog moterys, jeigu nori turėti įtakos apibrėžiant problemas ir formuojant politinę darbotvarkę, turi įsitraukti į sprendimų priėmimo sistemą. Tam reikia stipraus ir gerai organizuoto visuomeninio sąjūdžio (p. xvi). Nusakomi „sąvokiniai politinės analizės rėmai", padedantys suprasti politinį moterų vaidmenį (pirmiausia Jungtinėse Valstijose), išvardijami darbotvarkę veikiantys kintamieji:

- *aplinkos:* socialinis klimatas; ekonominis klimatas; politinis klimatas;
- *sisteminiai:* decentralizuotas valdymas; teismų vaidmuo; inkrementinis politinis procesas;
- *politiniai:* lobizmas; politinės koalicijos; lyderiai;
- *viešosios politikos charakteristikos:* politikos tipas (paskirstomoji, reguliavimo, perskirstomoji).

> Akivaizdu, kad politikos pasikeitimas įvyksta tik tuo atveju, jeigu pasikeitimo siekiančioms grupėms užtenka galios politiniam procesui paveikti. Moterų sąjūdis galią kaip valdžią *(power over)* skiria nuo galios kaip įgalinimo *(power for)*. Feministinė galios kritika atskirų grupių valdymo galią siekia apriboti kitų grupių atžvilgiu. Kita vertus, moterų sąjūdis, kad užtikrintų lyčių lygybę ir pakeistų moterų socialinį vaidmenį, siekia įgyti galios politiniame procese.
> *(Boneparth and Stoper (eds.), 1988:19)*

Autorių įsitikinimu, feminizmas problemų apibrėžimo procesuose turi siekti didesnės įtakos. Visuomenėse, tokiose kaip skandinavų, kur feminizmas buvo įtakingesnis, politika atspindi feministinę darbotvarkę. Tačiau politinės darbotvarkės pasikeitimo galimybės priklauso ir nuo moterų sąjūdžio aktyvumo.

Joyce Gelb and Marion Leif Palley, „Women and interest group politics", 1979

Autorės aiškinasi, kas lemia moterų sąjūdžių sėkmę. Jos nurodo šešis veiksnius. Jų reikalavimai

- turi būti plačiai palaikomi;
- turi būti pakankamai nuosaikūs, kad neatstumtų pritariančiųjų ir nekeltų grėsmės jų vertybėms;

- turi turėti gerą politinį tinklą (2.10.2), teikiantį informacijos ir priėjimą prie sprendimų priėmėjų;
- turi būti pakankamai lankstūs, kad būtų galimi kompromisai;
- turi apibrėžti sėkmę inkrementiniu būdu;
- turi labiau pabrėžti teisingumo, o ne vaidmens pakeitimo siekius. ◆

Konstruktyvistinę poziciją gina 1977 metų Spectoro ir Kitsuse'o knyga, kurioje mėginama performuluoti Fullerio, Mayerso ir Blumerio „natūralios istorijos" modelį; joje ir problemų konstravimas traktuojamas kaip kova dėl teisių *(claims)*. Šį modelį jie išplečia, nes nagrinėja įvykius ir po to, kai politikos formuotojai pripažįsta problemą ir imasi ją spręsti. Spectoro ir Kitsuse'o modelyje 2 stadija prasideda nuo tada, kai baigiasi Fullerio, Mayerso ir Blumerio analizė. Stadijos 3 ir 4 nusako problemos „antrąjį gimimą" po to, kai tam tikra politika buvo priimta ir įgyvendinta.

❖ M. Spector and J. I. Kitsuse, *Constructing Social Problems*, 1977

1 stadija. Grupė(s) mėgina įrodyti įžeidžiančios, žalingos ar kaip nors kitaip nepriimtinos sąlygos egzistavimą; viešai skelbia savo tezę, visokeriopai skatina diskusijas jos tema ir siekia ją padaryti viešųjų bei politinių svarstymų tema.

2 stadija. Grupės reikalavimų teisėtumą pripažįsta kuri nors oficiali organizacija, agentūra ar institucija. Tokiu atveju gali būti pradėtas oficialus tyrimas, keliami reformos siūlymai ir steigiama agentūra, tenkinanti šiuos reikalavimus.

3 stadija. Nauja grupės reikalavimų banga, reiškianti nepasitenkinimą nustatytomis problemos sprendimo procedūromis, jų biurokratizmu, neskaidrumu, nejautrumu.

4 stadija. Reikalavimus kelianti grupė atmeta agentūros ar institucijos siūlomą jų problemų sprendimą ir kaip atsaką į nustatytas oficialias procedūras imasi kurti alternatyvias arba paralelines institucijas. ◆

Savo knygos pabaigoje Spectoras ir Kitsuse'as pripažįsta, kad socialinių problemų konceptualizavimas „vystymosi stadijų" sąvokomis kritikuotinas daugeliu požiūrių, ir cituoja apibendrintą Wallersteino išvadą apie problemas, kurios iškyla visoms politinėms analizės koncepcijoms, besivadovaujančioms „stadijų" idėja:

> Netikęs palyginimo objektų identifikavimas ne tik verčia mus naudotis netikusiomis sąvokomis, bet ir sukuria pseudoproblemą. Ar stadijas galima peršokti? Klausimas tik tada turi loginę prasmę, kai yra „stadijos", kurios „koegzistuoja" vieningoje empirinėje schemoje. Tik tuo atveju, kai bendroje kapitalistinio pasaulio ekonomikoje vieną šalį apibrėžiame kaip feodalinę, kitą kaip kapitalistinę, o trečią kaip socialistinę, galime kelti klausimą: ar šalis gali, išvengdama kapitalizmo stadijos, iš feodalinės stadijos peršokti į socialistinę vystymosi stadiją? Tačiau jeigu nėra tokio dalyko kaip „šalies vystymasis" (natūralios istorijos prasme) ir jeigu tikrasis lyginimo objektas yra pasaulinė sistema, tada stadijų peršokimo problema yra pseudoproblema. Jeigu stadiją galima peršokti, ji nėra jokia stadija.
> *(Cituojama pagal Spector and Kitsuse, 1977:158)*

Kaip jau minėjome anksčiau, metaforos yra pavojingos. Idėja, kad problemas galime analizuoti kaip savotišką „gyvenimo ciklo“ raidą, yra paranki kaip analitinis įrankis, leidžiantis dekonstruoti konstravimo procesą; tačiau mėginant realybę įsprausti į šias stadijas sukuriama papildomų problemų. Ir vis dėlto, atsižvelgus į visus šiuos pavojus, Spectoro ir Kitsuse’o modelis yra labai parankus analizuojant procesą, kuriam vykstant problemos konstruojamos. Jis teikia tam tikrą schemą interpretuojant problemas prasmingumo plotmėje, sukuriamoje politinio ir institucinio konteksto. Modelis sugestionuoja ir tai, jog problemos yra dalykai, kuriuos sukuria socialiniai sąjūdžiai ir kurių egzistavimą palaiko ekspertai, atliekantys jų analizę ir jas sprendžiantys. Problemų viešinimas žiniasklaidoje yra esminis dalykas jas konstruojant. Kaip matyti iš vėlesnių stadijų, politikos formuotojai dalyvauja ir problemų kūrimo, ne vien jų „sprendimo“, procese. Šiuo požiūriu žingsnį į priekį žengia Henshelis (1990), kuris dėmesį telkia ne į problemos formulavimo ir politikos formavimo etapus, o į skirtingų grupių – „moralinių verslininkų“, aukų, žiniasklaidos, profesionalų ir ekspertų vaidmenį apibrėžiant problemas bei „intervencijos strategijas“, naudojamas politikų ir kitokių agentų.

Aštuntąjį ir devintąjį dešimtmetį „objektyvistinis“ požiūris į socialines problemas atlaikė konstruktyvistų puolimą (žr. Schneider and Kitsuse, 1984; Schneider, 1985); iš dalies jį palaikė „vertinamųjų“ tyrimų plėtra. Vertinimo idėja buvo grindžiama įsitikinimu, jog galima pasverti ir įvertinti problemų bei alternatyvių politinių jų sprendimų sąnaudas ir naudą (žr. 4.52). Tad nors konstruktyvistų argumentai prieš pozityvistinę problemų analizę buvo išties svarūs, reikia pripažinti, jog pozityvistinė nuostata vis dar lieka vyraujanti viešosios politikos formavimo ir analizės paradigma. Kvantifikacionizmas, o ne dekonstruktyvizmas išlieka vyraujančia šiuolaikinės valstybės politikos formavimo ideologija. Svarbiausias skirtumas turbūt yra tas, kad jeigu septintąjį ir aštuntąjį dešimtmetį buvo baiminamasi dėl ekspertų, profesionalų, technokratų ir biurokratų politinės įtakos (žr. 2.8.1, 3.3.5, 3.3.6: Illich, 1975b; Dunleavy, 1981; Wilding, 1982; Henshel, 1990:70–80, 223–264), tai paskutinį amžiaus dešimtmetį ši valdymo galia atsidūrė kitokio ketverto rankose – rinkos, vadybininkų, moralistų ir žiniasklaidos (žr., pvz., Loney *et al.* (eds.), 1991).

❖ Kieno „problemos“?

Faktas, jog esama nemalonių „sąlygų“ ar praktikų, dar nereiškia, jog turime reikalų su problemomis, reikalaujančiomis kolektyvinių veiksmų ir politinio įsikišimo. Konservatoriai nuo seno reiškia nepasitenkinimą tuo, kad apie socialines sąlygas kalbama „socialinių problemų“ kalba, nes ji implikuojanti labai specifinį „sprendimo“ būdą. Jeigu jas vadintume, pavyzdžiui, „moralinėmis“ ar „asmeninėmis“ problemomis, implikacijos viešajai politikai būtų visiškai kitokios.

- Apie konservatyviąją socialinių problemų sąvokos kritiką žr. Glazer (1988).
- Socialinių problemų „remoralizavimo“ idėją gina Davies (1991).
- Beletristiškai dviejų paradigmų skirtumą iliustruoja Charleso Dickenso *Kalėdų giesmė;* joje kalbama apie konfliktą tarp Skrudžo ir dviejų žmonių, per Kalėdas mėginusių padėti neturtė-

liams. Skrudžui neturtas yra socialinė sąlyga, o dviems žmonėms, renkantiems labdarą, jis reiškia spręstiną socialinę problemą.

Projektai

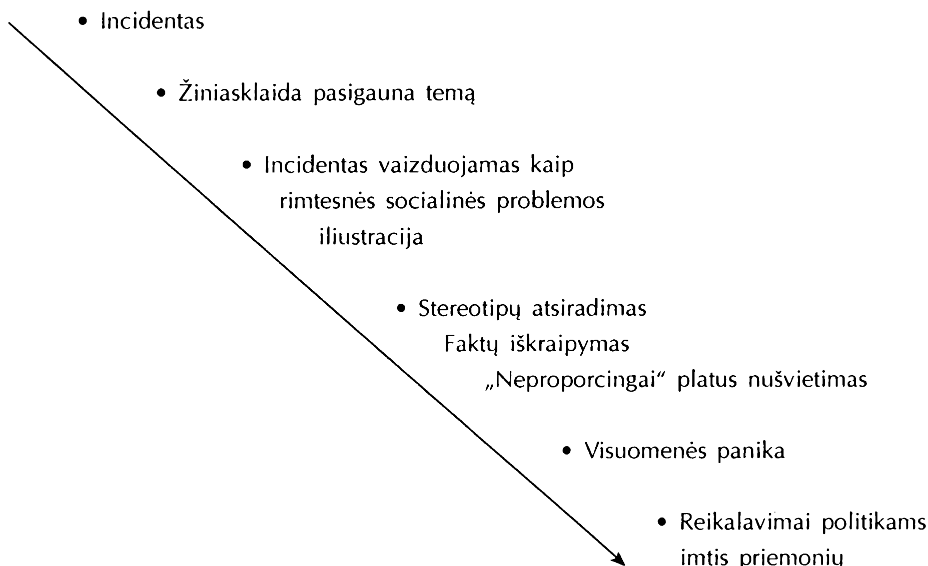
- Longitudinis tyrimas: pasirink problemą, kuri aptarinėjama žiniasklaidoje. Parodyk, kaip ši problema „konstruojama".
- Naudodamasis Fullerio ir Mayerso arba Spectoro ir Kitsuse'o modeliu išdėstyk problemos gyvenimo ciklą.
- Lyginamasis tyrimas: sugretink ir palygink, kaip skirtingų rūšių problemos buvo sukonstruotos tarsi viešosios politikos problemos.
- Įsivaizduok save dirbant spaudimo grupei. Tau pavesta vadovauti projektui. Sukurk strategiją, kuri tavąjį problemos apibrėžimą padėtų įtraukti į platesnę viešąją darbotvarkę.
- Parašyk darbą, kuriame įrodinėtume, kad tam tikras reiškinys yra socialinė problema. Apibrėžęs problemą pasiūlyk politinio sprendimo variantų.
- Pateik argumentų, kodėl tam tikra problema, kuri laikoma socialine, turėtų būti laikoma veikiau individualiu, arba privačiu, reikalu. ◆

2.2.3 Žiniasklaida ir problemų konstravimas

Kaip jau minėjome, žiniasklaidos vaidmuo viešosios darbotvarkės formavimo procese yra svarbus problemų konstravimo veiksnys (Henshel, 1990:203–232). Žiniasklaidos ir viešosios nuomonės vaidmenį dar svarstysime vėliau (2.3.1; 2.4; 2.9). Žvelgiant iš „konstruktyvistinių" koncepcijų perspektyvos, žiniasklaidos poveikį socialinėms problemoms lemia jos esminis vaidmuo problemų „įvardijimo", aktualizavimo ir „išdidinimo" procese (Wilkins, 1964). Šios koncepcijos atliko svarbų vaidmenį analizuojant asocialią elgseną, taip pat tiriant, kaip žiniasklaida sukelia nusikalstamumo bangas (Fishman, 1978; Cohen and Young (eds.), 1981; Armstrong and Wilson, 1973; Chibnall, 1977).

Žiniasklaidos vaidmuo apibrėžiant ir išdidinant problemą parodomas klasikinėje sociologinėje studijoje Cohen, *Folk Devils and Moral Panics* (1972). Joje nagrinėjama, kaip septintąjį dešimtmetį žiniasklaida, nušviesdama paauglių gaujų susirėmimus bei incidentus, juos „išdidindavo" taip, kad nereikšmingi įvykiai virsdavo socialine problema, sukeliančia „moralinę paniką" ir sužadinančia reikalavimus imtis politinių priemonių visuomeninei tvarkai išlaikyti. Cohenas argumentuoja, jog šiuo atveju žiniasklaida, iškraipydama faktus ir sukurdama „velnią" iš mažareikšmių incidentų, sukūrė problemą. Taip iškreipdama faktus ir kurdama stereotipines grėsmes žiniasklaida gali formuoti kontekstą, kuriame imamasi politinių sprendimų, ir įteigti „viešosios nuomonės" palankumą tam tikram politiniam sprendimui (žr. 2.1 diagramą).

2.1 diagrama. Žiniasklaida ir visuomenės panika



Kaip žinių „gamintoja" žiniasklaida taip pat prisideda prie problemų „gamybos". Ji atsirenka „aktualijas" ir taip selekcionuoja reiškinius, įvykius bei idėjas (anot Eastono, ji veikia kaip „vartų sargas"). Tačiau kaip pažymi Henshelis (1990:58–63), žiniasklaidos vaidmuo turi būti nagrinėjamas atsižvelgiant į jos santykius su ekspertais, į biurokratinės „propagandos" poveikį, taip pat į įtaką, kurią daro, pavyzdžiui, vaidybinės ir kitos TV laidos, kuriose kalbama apie socialines problemas.

❖ Įtaigi istorija: Neramumai Žaislų mieste

Tai buvo nyki diena Žaislų miesto *Vakaro žinioms*. Jau keletą savaičių mieste nebuvo nieko įdomaus. Laikraščio tiražas mažėjo, ir ateitis nežadėjo nieko paguodžiamo. Staiga į redaktoriaus kabinetą įsiveržė Benas, geriausias laikraščio reporteris. „– Bose, klausyk. Sulaikytas Marlas, šimpanzės jauniklis. Jis kaltinamas nužudęs lėlę Dorą. Dieve, ji buvo dar kūdikis! Pasirodo, Martas jo lėbaujančios motinos buvo paliktas namuose vienui vienas."

Keletą savaičių visi laikraščiai lenktyniavo ieškodami vis naujų įvykio aspektų. Laikraščių tiražai ėmė didėti. Per televiziją ekspertai aiškino įvykio priežastis: vieni kalbėjo apie psichologines problemas, kiti aiškino, jog tikroji priežastis yra šimpanzių socialinis neapgintumas ir aukštas jų nedarbo lygis. Šios versijos laikėsi radikalusis Žaislų miesto vyskupas; tačiau kai kurie politikai labiau pabrėžė moralės nuosmukį.

Vakaro žinių vedamasis taip apibendrino „problemos esmę":

Gyvename pavojingais laikais. Kadaise bet kuri lėlė galėjo saugiai žaisti gatvėje, o dabar ji nėra saugi net tarp draugų. Ką tai sako apie mūsų miestą?

- Mūsų vaikai neprižiūrimi.
- Mūsų šeimos netvirtos.
- Mūsų gatvės nesaugios.

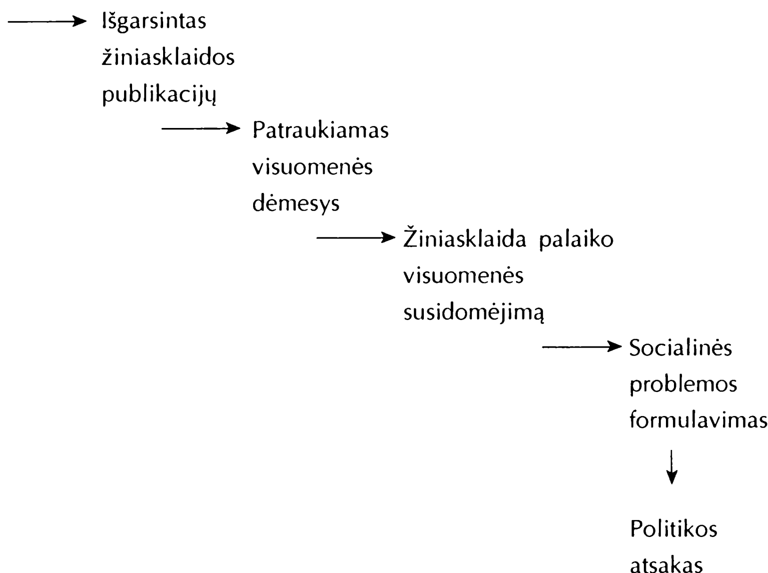
Vakaro žinios reikalauja:

- Imtis priemonių prieš šimpanzių jauniklius.
- Suteikti daugiau galių policijai ir teismams.
- Nutraukti paramą vienišoms motinoms.
- Grįžti prie tradicinių Žaislų miesto vertybių.

Šiandieną *Vakaro žinios* skelbia viešosios apklausos duomenis, kurie rodo, kaip smarkiai *visuomenę* jaudina nekontroliuojamos šimpanzės. Problema tapo pagrindiniu laikraščio rūpesčiu ir jis nenurims, kol ji netaps valdžios prioritetiniu rūpesčiu. ◆

Žiniasklaidos vaidmenį „konstruojant" socialines problemas, įvykius bei krizes labai kritiškai analizuoja Marray Edelmanas (žr. 2.9.2). Jo manymu, žiniasklaida ne nušviečia socialines problemas, bet veikiau jomis manipuliuodama jas nuslepia. Informacijos priemonės gina *status quo* ir galingųjų interesus problemas konstruodamos taip, kad demokratija virstų „spektakliu", valdančiu visuomenės, kaip „auditorijos", mintis ir veiksmus (žr. Edelman, 1988). Kita vertus, pliuralistams yra artimesnė toji žiniasklaidos vaidmens interpretacija, pagal kurią spauda ir televizija sugeba atkreipti visuomenės dėmesį į reiškinius, kurie šiaip jau būtų už politinės arenos ribų. Šioje interpretacijoje žiniasklaidos vaidmuo demokratinėje visuomenėje – problemas padaryti „matomas". Šią žiniasklaidos kaip viešosios darbotvarkės iniciatorės sampratą, gerai iliustruoja Barbaros Nelson studija; joje atskleidžiama, kaip vaikų prievartavimo reiškinys nustojo būti tik privataus skausmo ir profesionalaus domėjimosi objektu ir tapo viešąja bei politine problema (Nelson, 1984). Ji argumentuoja: nors vaikų prievartavimas nuo seno buvo „problema", ji nebuvo traktuojama rimtai iki pat septintojo dešimtmečio, kol žiniasklaida nesusidomėjo profesionalios literatūros (apie „mušamo vaiko sindromą") tema. Pasakojamos istorijos patraukė visuomenės dėmesį, ir tą dėmesį metų metus kurstė daugelis laikraščių bei žurnalistų. Nelson požiūriu, problema klostėsi tokia tvarka, kurią rodo mūsų 2.2 diagrama.

2.2 diagrama. Profesiniai tyrimai ir vaikų prievartavimo problema



Šaltinis: Pagal Nelson (1984)

Tokių konkrečių atvejų tyrimų problemiškumą lemia tai, kad lieka neatsakyta į daugelį bendresnių klausimų dėl viešosios nuomonės formavimo santykio su viešosios politikos formavimu ir žiniasklaidos vaidmens šiame procese. Taigi dabar panagrinėkime viešosios nuomonės ir viešosios politikos santykį.

2.3 VIEŠOJI NUOMONĖ IR VIEŠOJI POLITIKA

❖ Pagrindiniai tekstai

Viešosios nuomonės ir viešosios politikos santykio problema yra labai įdomi tyrimų sritis. Šia tema yra daug literatūros. Pirmiausia paminėtini Lippmano (1922) ir Lasswello darbai (1972). Viešosios politikos tyrinėtojams Lasswellas ypač svarbus, nes viešosios nuomonės tyrimų ir „turinio analizės" *(content analysis)* jis ėmėsi dar iki dr. Gallupo pasirodymo. Kitaip nei daugelis polasswello analitikų jis pabrėžė, kad viešosios nuomonės tyrimai yra pamatinė viešosios politikos studijų dalis. Lippmano idėjos apie žiniasklaidos vaidmenį mūsų galvose formuojant išorinio pasaulio vaizdinį taip pat pralenkė savo laikmetį. Tik aštuntąjį dešimtmetį Lasswello ir Lippmano idėjos sugrįžo į socialinių mokslų tyrimus.

Svarbiausias šaltinis – straipsnių rinkinys *Protess and McCombs* (eds); šiame puikiame rinkinyje pateikti visi svarbiausi šios srities tekstai (išskyrus Lasswellą). Taip pat būtina perskaityti Rogers and Dearing (1987), kurie pateikia išsamią politinės darbotvarkės formavimo teorijų apžvalgą. Bene nuodugniausią šios temos analizę iš politinio proceso problematikos pateikia Baumgartner and Jones (1993). Knygoje šia tema pateikiama darbų iki 1993 m. apžvalga.

Dar du privalomi tekstai yra Nelson (1984), kurį minėjome anksčiau (2.2.3), ir Kingdomo (1984) studija apie darbotvarkės formavimą; ją aptarsime vėliau, 2.10.3 skirsnyje. ◆

2.3.1 Viešoji nuomonė ir politinė darbotvarkė

Kaip pažymi Habermasas (1989), pozityvizmo įtaka labiausiai buvo jaučiama tose socialinių mokslų srityse, kur naudojamasi statistine analize, tad akivaizdžiausiai – viešosios nuomonės tyrimuose, kurie atsirado ketvirtąjį dešimtmetį dr. George'o Gallupo pastangų dėka. Faktas, kad reiškiniai tampa problema, traukiančia politikos formuotojų ir žiniasklaidos dėmesį, glaudžiai siejasi su viešąja nuomone – kad ir kaip ji būtų apibrėžiama ir matuojama. Viešoji nuomonė turi tokią pat reikšmę politinei rinkai, kokią vartotojas – ekonominei. Galima teigti, kad demokratijos sąlygomis viešoji politika yra viešosios nuomonės funkcija. Politinė paklausa lemia politinę pasiūlą. O faktas, kad viešąją nuomonę tiria ir dėmesingai stebi politikos formuotojai, teikia pagrindo argumentui, kad politinę darbotvarkę nustato viešosios nuomonės ir viešosios valdžios sąveika. Liberaliosioms demokratijoms transformavus viešųjų valdų sritį, viešosios nuomonės samprata taip pat turėjo transformuotis, ir *vice versa*. Tiesą sakant, kyla subtilus klausimas, kas pirmiau: viešoji politika ar viešoji nuomonė.

Veikiausiai viešosios nuomonės sąvoka yra pirmesnė už moderniąją „viešosios politikos" sąvoką, nors savo moderniąja prasme ji glaudžiai siejasi su kolektyvistinio politinio gyvenimo moduso plėtra. Pastebėjimų apie „visuomenės balso" pobūdį ir reikšmę turime nuo pat antikos laikų: *Vox populi, vox dei* (Alcuin); *Publica voce* (Machiavelli). Tačiau kaip teigia Gunnas (1989), tik XVIII a. Britanijoje ši sąvoka galutinai susiklostė išreikšdama apibrėžtos grupės pažiūrų visumą, kurią pripažįsta ir į kurią atsižvelgia valdžia. Ji labai skyrėsi nuo tos sąvokos, kuri vyravo Prancūzijoje ir kitose Europos šalyse. Pavyzdžiui, Prancūzijoje viešajai nuomonei buvo teikiama mažiau reikšmės, nes ten „nebuvo elektorato, su kuriuo reikėtų tartis, nebuvo atstovų institucijos, kurioje galima būtų reikšti nepasitenkinimą, nebuvo spaudos laisvės, žodžiu, beveik nebuvo to, ką britai suvokė kaip politinį procesą" (Gunn, 1989:251).

Tad viešosios nuomonės sąvoka klostėsi kartu su politinių institucijų plėtra ir jos raiškos būdų tobulėjimu. Svarbiausia sąvokinė viešosios nuomonės transformacija XX a. buvo pastanga ją kvantifikuoti ir matuoti, aiškinti jos kaitą bei įtaką. Gunnas teigia, kad analizuodami viešosios nuomonės santykį su viešąja politika turime prisiminti istorinius šios sąvokos pirmtakus. Be to, viešosios nuomonės įtaka valdžiai turi būti nagrinėjama bendresniame viešąją nuomonę formuojančių veiksnių kontekste. Viešosios

nuomonės sąvoka vėliau tapo pagrindine demokratijos teorijos idėja (Janowitz and Hirsch, 1981:1). XX amžiaus pradžioje ypatingos reikšmės jai teikė tokie autoriai, kaip Jamesas Bryce'as, Lawrence'as Lowellas, Haroldas Lasswellas ir Walteris Lippmanas (ibid.: 3–37). Po Antrojo pasaulinio karo, atsiradus empirinėms, kvazimokslinėms viešosios nuomonės tyrimo metodikoms, buvo imtasi analizuoti viešosios nuomonės poveikį politinei darbotvarkei, taip pat viešosios nuomonės valdų plėtrą, atspindinčią tuos problemų formavimo aspektus, kurie daro poveikį viešajai politikai, viešiesiems rūpesčiams, prioritetams bei įsitikinimams. Šį siekį kiekybiškai analizuoti viešosios nuomonės pokyčius rodo žurnalo *Public Opinion Review* produkcija ir aiškinamųjų modelių paieška.

❖ Darbotvarkės nustatymas ir žiniasklaida

Robert N. Mayer, „Gone yesterday, here today", 1991

Robertas Mayeris, nagrinėdamas vartotojų teisių gynimo politiką Jungtinėse Valstijose, problemos formavimo ištakas analizuoja dviejų modelių sąvokomis: vienpusiškumo (žiniasklaida formuoja vartotojų gynimo politiką) ir abipusiškumo (valdžios darbotvarkė daro įtaką žiniasklaidos dėmesiui ir viešajai nuomonei). Viena iš jo išvadų skelbia:

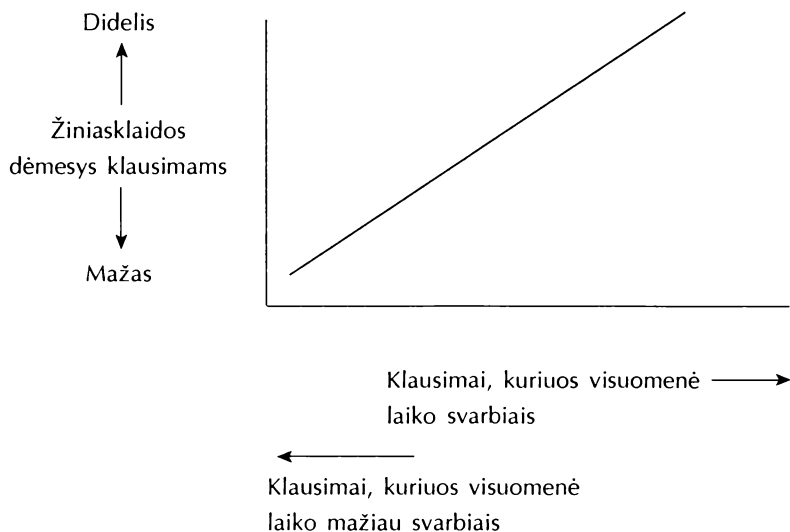
> Čia pateikti duomenys kai ką duoda kiekvienai iš šių schemų. Vienpusės įtakos idėjos šalininkus gali padrąsinti faktas, jog žiniasklaidos susidomėjimas pasireiškė anksti ir greit virto visuotiniu susižavėjimu Ralphu Naderiu bei vartotojų teisių gynimo idėjomis ... įstatymdavių dėmesys vartotojų teisėms pasiekė kulminaciją aštuntojo dešimtmečio viduryje, keleri metai po to, kai vartotojų teisių problema pasiekė aktualumo viršūnę žiniasklaidoje ir plačiojoje visuomenėje.
>
> Abipusės įtakos šalininkai čia taip pat gali rasti jų idėjas patvirtinančių duomenų. Svarbiausia, yra pakankamai duomenų, liudijančių, kad pirmasis susidomėjimo vartotojų teisėmis pikas politinėje darbotvarkėje įvyko dar prieš tai, kai žiniasklaida ir plačioji visuomenė atrado vartotojų teisių problemą.
>
> Tad turimi 1960–1987 m. duomenys rodo, jog vartotojų teisių klausimas politikos darbotvarkėje pirmąkart atsirado veikiausiai dėl personalinio prezidentų ir kongresmenų susirūpinimo. Vėliau, kai federalinės valdžios dėmesys šiam klausimui buvo įtvirtintas pirmosiomis įstatyminėmis priemonėmis, pradėjo veikti vienpusės įtakos schema.

S. Iyenger *et al.*, „*The Evening News* and presidential elections", 1984

Straipsnyje skelbiami grupės psichologų, nagrinėjusių darbotvarkės formavimo procesą, tyrimų rezultatai. Buvo atlikti du eksperimentai mėginant nustatyti TV laidos *Vakaro žinios* įtaką tam, kaip buvo vertinama prezidento Carterio veikla. Pabrėžtina, kad faktiškai televizija nustatė tas politikos sritis, kuriose turėtų būti vertinama prezidento veikla. Žiniasklaida nustatė darbotvarkę, bet ne piliečių vertinimus. Argumentuojama, jog žiniasklaidos sugebėjimas patraukti dėmesį atskiroms politikos sritims bei problemoms turi svarbių padarinių visuomenės, politikos ir politikų santykiams. ◆

Žiniasklaidos poveikio politiniam procesui ir jos santykio su viešąja politika bei viešąja nuomone problemos naujai iškilo aštuntąjį dešimtmetį. Postūmį koncepcijoms, pabrėžiančioms lemiamą viešosios nuomonės įtaką politinei darbotvarkei, davė Malcolmo McCombso ir Donaldo Shawo 1972 m. darbas. Jie iškėlė hipotezę, jog nors žiniasklaidos galia darant įtaką nuostatų pobūdžiui ar intensyvumui yra abejotina, „žiniasklaida nustato kiekvienos politinės kampanijos darbotvarkę veikdama tai, kurios nuostatos politiniais klausimais bus dėmesio centre“ (McCombs and Shaw, 1972:177). Jie nagrinėjo žiniasklaidos sugebėjimą nustatyti politinę darbotvarkę 1968 metų prezidento rinkimų kampanijoje. Vėliau atliko kitą tyrimą nagrinėdami žiniasklaidos įtaką viešajai nuomonei kilus Watergate'o skandalui (McCombs and Shaw, 1976). Jie padarė išvadą, jog žiniasklaida atlieka pagrindinį vaidmenį formuojant „darbotvarkę“, t. y. nustatant, kurios temos taps svarstymo objektu srityse, kurias jie tyrinėjo: viešosios rūpybos, pilietinių teisių, fiskalinėje politikoje, užsienio politikoje, teisėsaugoje (1972) ir kovos su korupcija srityje (1976). McCombso ir Shawo pasiūlytame modelyje žiniasklaida formuoja tai, ką visuomenė laiko svarbiais klausimais. Kuo daugiau dėmesio ji skiria tam tikram klausimui, tuo aktualesniu tą klausimą laiko visuomenė, ir *vice versa* (žr. 2.3 diagramą).

2.3 diagrama. Žiniasklaidos poveikis viešajai darbotvarkei



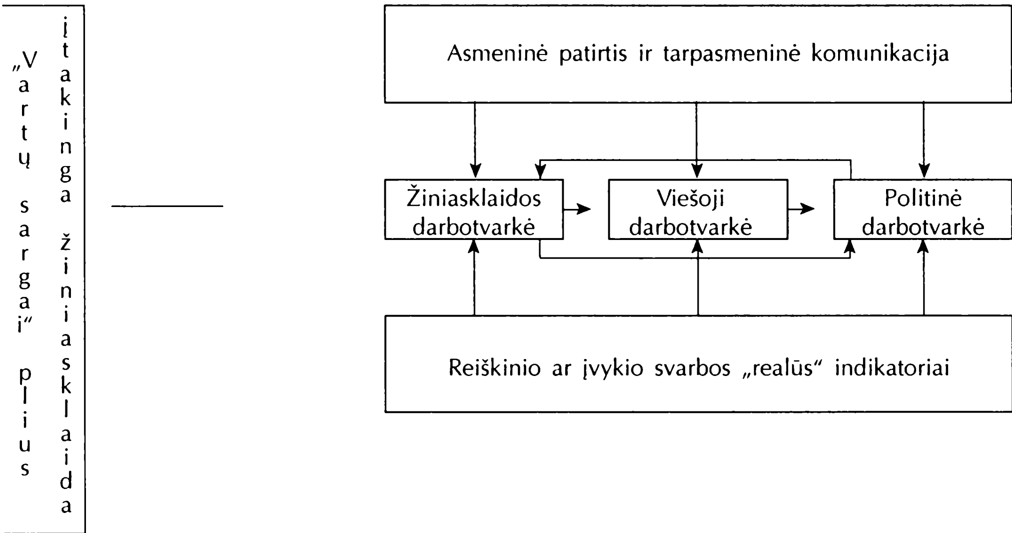
Modelio kritikai iškėlė abejonių dėl jo empirinio statuso, taip pat atkreipė dėmesį į tai, kad jis gali būti taikomas supaprastintai ir nediferencijuotai. Be to, jie nurodė, jog neaišku, kiek žiniasklaida veikia savo auditorijos asmenines darbotvarkes ir būtinybę atsižvelgti į darbotvarkių rūšių įvairovę; kėlė abejonių dėl žiniasklaidos ir visuomenės pajėgumo inicijuoti domėjimąsi tam tikru klausimu ir pabrėžė valdžios galią darbo-

tvarkės formavimo procese (žr. McQuail and Windahl, 1993:106–107). Tad po McCombso ir Shawo straipsnio pasirodymo ėmė rastis vis daugiau tyrimų, analizuojančių darbotvarkės formavimo dinamiką ir žiniasklaidos, visuomenės bei politikos formuotojų sąveiką. Juos galima suskirstyti į atskiros problemos longitūdinius tyrimus ir skirtingų politikos sričių tarpsektorinius tyrimus. Pirmųjų privalumas yra tas, kad jie pateikia išsamią problemos ir atitinkamos politikos analizę, tačiau jie yra šiek tiek riboti, jeigu siekiame bendro darbotvarkės formavimo modelio. Šiuo požiūriu tinkamesni atrodo tarpsektoriniai tyrimai (žr. 2.10). Vis dėlto iš longitūdinių atskirų problemų studijų galima gauti įdomių duomenų, leidžiančių daryti svarbias išvadas. Antai Protess *et al.* (1987) padarė išvadą, kad žiniasklaidos vaidmuo formuojant politinę darbotvarkę (iškilus toksinių atliekų problemai) yra kur kas sudėtingesnis, negu buvo manoma prieš dešimtmetį. Politikos formuotojų reakcija į žiniasklaidą turi būti analizuojama kitų veiksnių kontekste. Iš jų paminėtini: žurnalistų ir politinio elito santykiai; publikacijos laiko momento parinkimas; interesų grupių spaudimas; politinės krizės; problemų ir sprendimų nauda bei kaštai.

Kitą bendrą darbotvarkės formavimo procesų modelį pasiūlė Rogersas ir Dearingas (1987). Rogerso ir Dearingo manymu, turime skirti tris darbotvarkių rūšis: žiniasklaidos, viešąją ir politinę. Jų atlikti tyrimai rodo, jog priešingai McCombso ir Shawo modeliui, darbotvarkės formavimas savo pobūdžiu yra daugiausia interaktyvus procesas. Žiniasklaida išties daro poveikį viešajai darbotvarkei, tačiau politinei darbotvarkei turi įtakos ir viešoji darbotvarkė. Be to, kai kuriais klausimais politinė darbotvarkė daro didelę įtaką žiniasklaidos darbotvarkei. Žiniasklaidos darbotvarkę veikia dar ir „realaus pasaulio" reiškiniai bei įvykiai. Anot Rogerso ir Dearingo, nuodugniau reikėtų ištirti, koks vaidmuo darbotvarkės formavimo procese tenka įvykiams. McQuailas ir Windahlas (1993) grafiškai parodo (2.4 diagrama), į ką reikia atsižvelgti formuojant išsamesnį (ir sudėtingesnį) darbotvarkės modelį.

> Modelis vaizduoja skirtingas poveikių ir grįžtamųjų ryšių atmainas ... Jis mums primena, kad žiniasklaida, visuomenė ir politinis elitas – susidūrę su tikrai reikšmingais įvykiais, visi veikia daugmaž vienodoje platesnėje aplinkoje, ir kiekvienas iš šių trijų pasaulių susisiekia per asmenines pažintis ir yra veikiamas asmeninės patirties ... Darbotvarkės formavimas gali būti arba sąmoningas, arba nesąmoningas ir inicijuojamas arba žiniasklaidos, arba politikos formuotojų. Negalime atmesti galimybės, kad pati visuomenė veikia žiniasklaidą, nes kai kurios masinės informacijos priemonės temų daugiausia semiasi iš visuomenei rūpimų problemų, ir tai nepriklauso nuo įvykių, nuo kitų informacijos priemonių ar nuo elito pažiūrų.
>
> *(McQuail and Windahl, 1993:109)*

2.4 diagrama. Rogerso ir Dearingo darbotvarkės formavimo modelis

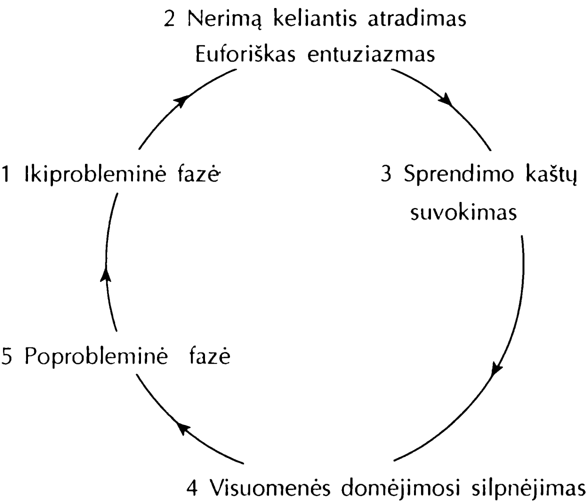


Šaltinis: McQuail and Windahl (1993)

Dėmesio problemoms ciklai (DPC)

Idėją, kad žiniasklaida atlieka tam tikrą vaidmenį darbotvarkių kaitos procese, papildo idėja, kad šioje kaitoje esama tam tikro cikliškumo. 1972 m. Anthony Downsas paskelbė straipsnį, kuris šiai sričiai padarė ne mažesnį poveikį nei McCombso ir Shawo straipsnis (Downs, 1972).

2.5 diagrama. Dėmesio problemoms ciklas (Downso modelis)



Darbotvarkės kaitos procesą Downsas analizavo pavyzdžiu ekologijos problemos, kuri tuo metu tik pradėjo įgyti politinę reikšmę. Jis argumentavo, kad problemos pereina tam tikrą joms skiriamo dėmesio ciklą ir kad dėmesys „ekologijai“ turi savo pakilimų ir nuolydžių (žr. 2.5 diagramą).

❖ Dėmesio problemoms ciklas: aplinkosaugos atvejis

Downso modelis (1972)

1 fazė: Ikiprobleminė. Ekspertai ir politikos formuotojai problemą gali suvokti ir turėti reikiamų žinių, tačiau visuomenės domėjimasis ja gali būti labai menkas.

2 fazė: Nerimą keliantis atradimas ir euforiškas entuziazmas. Dėl nelaimės ar kitokio dėmesį patraukiančio įvykio reiškinys pripažįstamas problema; iš valdžios reikalaujama imtis veiksmų.

3 fazė: Naudos ir kaštų skaičiavimas. Politikos formuotojai ir visuomenė suvokia, kiek kainuos problemos sprendimas.

4 fazė: Visuomenės susidomėjimo problema mažėjimas.

5 fazė: Ramybė. Poprobleminė fazė, kai problema išnyksta iš viešosios darbotvarkės. Aplinkosaugos problemą užgožia kitos problemos.

Downso modelio taikymo atvejis

Timothy O'Riordanas, ekologas, Downso modelį tai pačiai problemai taikė devintąjį dešimtmetį (O'Riordan, 1991). Anot jo, problemos aktualumą palaikė keturi veiksniai:

- įvykiai;
- asmenys;
- spaudimo grupės;
- veikiančių institucijų neefektyvumas.

Dėmesio aplinkosaugai pobūdis, kiek jį išreiškia politika ir viešoji nuomonė, rodo, jog modelis veikia ir esant dabartinei situacijai. Jo manymu:

> Downso modelis yra veikiau spiralė negu ciklas. Kintant žmonijos išlikimo sąlygų koncepcijoms, gyvenimo kokybės vertinimams, didėjant susirūpinimui dėl ateities kartų gyvenimo sąlygų ir suvokiant esamos technologijos bei esamų politinių institucijų nepajėgumą šią problemą išspręsti spiralė kyla aukštyn. Žodžiu, ekologinis sąjūdis vyksta kintančių teisingumo, demokratijos, valstybės vaidmens koncepcijų kontekste, jį veikia ekonomikos augimo skatinimo motyvai, bet kartu ir žmogaus orumui deramos vietos alinamame pasaulyje paieška.
> *(O'Riordan, 1991:179)*

Jo įsitikinimu, ekologijos problemą reikėtų išskaidyti – jos komponentus paskirstyti kitų sričių, tokių kaip ekonomika, švietimas, gynyba ir užsienio politika, problematikai. Priešingu atveju ją nuolat persekios Downso ciklas.

William Solesbury, „The environmental agenda", 1976

Tik nedaugelis studijų gali prilygti tai darbotvarkės formavimo proceso interpretacijai, kurią Solesbury pateikė šioje pirmeiviškoje aštuntojo dešimtmečio ekologinės darbotvarkės studijoje. Rašydamas šį straipsnį Solesbury buvo vienas iš Jungtinės Karalystės Aplinkosaugos departamento direktorių. Jame jis aiškina, jog kelią į darbotvarkės formavimo supratimą atveria problemų ir institucijų santykio supratimas. Bet koks klausimas tik tada tampa svarbus, kai jį ima kelti viena ar kita politinės sistemos institucija. Jo nuomone, tai patvirtina aplinkosaugos „problemos" atsiradimas aštuntąjį dešimtmetį – tada, kai vyriausybė susirūpino „aplinkosauga". Problemos istoriją formuoja jos konkretumas, tai, kiek ją iliustruoja konkretūs faktai arba įvykiai. Aplinkosaugos problemos atveju tai yra visiškai akivaizdu: jos aktualumo epizodai sutampa su katastrofomis bei įvairiomis „krizėmis". Aplinkosaugos problemos turi tris pranašumus palyginti su kitomis problemomis: jos yra matomos; jos reiškiasi kaip įvykiai, darantys poveikį visai visuomenei; jas palyginti nesunku identifikuoti priežasčių ir padarinių sąvokomis.

Tačiau konkretumo nepakanka tam, kad problema patrauktų dėmesį. Ji turi būti legitimizuota, suderinta su vyraujančiomis vertybėmis arba toks suderinamumas turi būti pasiektas. Tai, kaip valdžia traktuoja tam tikrą problemą, yra svarbiausias jos legitimizavimo politinėje sistemoje veiksnys. Tik tokios legitimizacijos atveju gali būti imamasi veiksmų. Tačiau pats būdamas viešasis pareigūnas Solesbury daro svarbią išvadą:

> perėjus visus šiuos procesus, dėl kurių problemoms įveikti imamasi (arba nesiimama) atitinkamų veiksmų, patenkama ir į palyginti uždarą valstybės vykdomųjų departamentų pasaulį ... Būtent šiame privačiame politikos pasaulyje problemos galiausiai pripažįstamos arba nepripažįstamos.

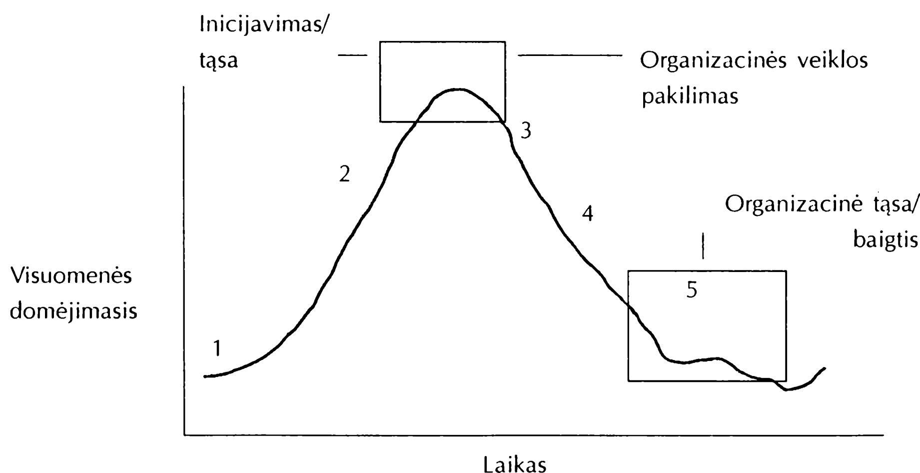
Tad problema turi patraukti visuomenės dėmesį, turi būti legitimizuota ir sulaukti valdžios dėmesio, kad jai spręsti būtų imamasi viešųjų veiksmų. Net jei įveikus šiuos išbandymus galutinėje sprendimų priėmimo fazėje ji gali būti nustumta į šalį arba transformuota į kitą problemą. ◆

Downso modelis įtaigiai konceptualizavo problemų aktualumo kilimo ir smukimo dinamiką. Peters and Hogwood (1985) teigia, jog tas modelis sėkmingai gali būti taikomas nagrinėjant įvairias kitas, ne vien aplinkosaugos, problemas. Jie taip pat mano, jog modelis gali būti taikomas aiškinant ir tokius dalykus, kurių Downsas nesvarstė: galimą dėmesio problemoms ciklų (DPC) priklausomybę nuo valdžios organizacinės veiklos (naujų organizacijų kūrimas, esamų organizacijų pertvarkymas ir „politikos tąsa" atsižvelgiant į pakitusias sąlygas, esamų organizacijų veiklos nutraukimas). (Žr. šiuo klausimu 4.6.2 skirsnį). Darbe, kuriame jie nagrinėja visuomenės dėmesio problemoms ciklų ryšį su organizaciniu JAV valdžios aktyvumu (per laikotarpį nuo ketvirtojo iki aštuntojo dešimtmečio), jie daro šias išvadas:

- visose politikos srityse, išskyrus aplinkosaugą, reiškiasi Downso „ciklinė“ seka (Jie analizavo daugiau nei 15 sričių, tarp jų žemės ūkį, socialinę rūpybą, sveikatos apsaugą ir ekonominę politiką.);
- dėmesio problemoms didžiausi pakilimai skiriasi priklausomai nuo politikos srities;
- problemos, įtrauktos į DPC, daugiau dėmesio sulaukia po pakilimo, nei prieš jį;
- organizacinio perimamumo, tąsos veikla užima didžiąją organizacinės veiklos dalį DPC pabaigoje;
- organizacinės veiklos pakilimai sutampa su DPC pakilimais;
- viešąją nuomonę ir organizacinę kaitą sieja tam tikra priklausomybė.

Petersas ir Hogwoodas analizuoja problemos formavimosi ir visuomenės dėmesio ryšį su valdžios reakcija ir organizacine kaita. Jų argumentą iliustruoja 2.6 diagrama.

2.6 diagrama. Problemos ciklas ir organizacinis aktyvumas

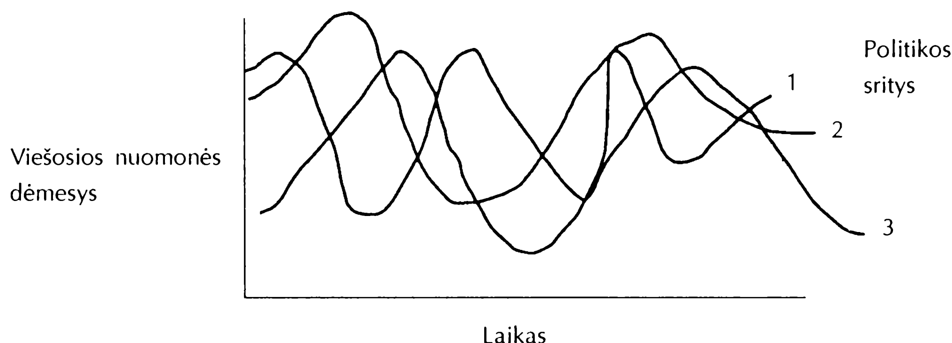


Čia reikia pabrėžti du dalykus. Pirma, dėmesio problemai ciklai priklauso nuo politikos srities. Tad politikos formuotojai susiduria su „visuomenės“ ir „žiniasklaidos“ darbotvarkėmis, kurių ciklai įvairuoja – priklauso nuo problemos ir politikos srities.

Viešosios politikos formavimo problemiškumą iš dalies lemia tai, kad skirtingose politikos srityse viešosios nuomonės dėmesio ciklai įvairuoja (žr. 2.7 diagramą). Kadangi politikos formuotojai turi „klausyti žmonių“, visuomenės dėmesio pakilimai, anot Peterso ir Hogwoodo, smarkiai veikia organizacinę valdžios darbotvarkę. Tiesą sakant, jų nuomone, ryšys tarp viešųjų problemų aktualumo ir organizacinės kaitos teikia „tam tikros paguodos atsakingos demokratinės valdžios šalininkams“ (Peters and Hogwood,

1985:251). Žinoma, žvelgiant iš kitokios, kritiškesnės perspektyvos, tokia organizacinė kaita gali būti interpretuojama tik kaip politikos formuotojų mėginimas kurti savo veiklumo regimybę.

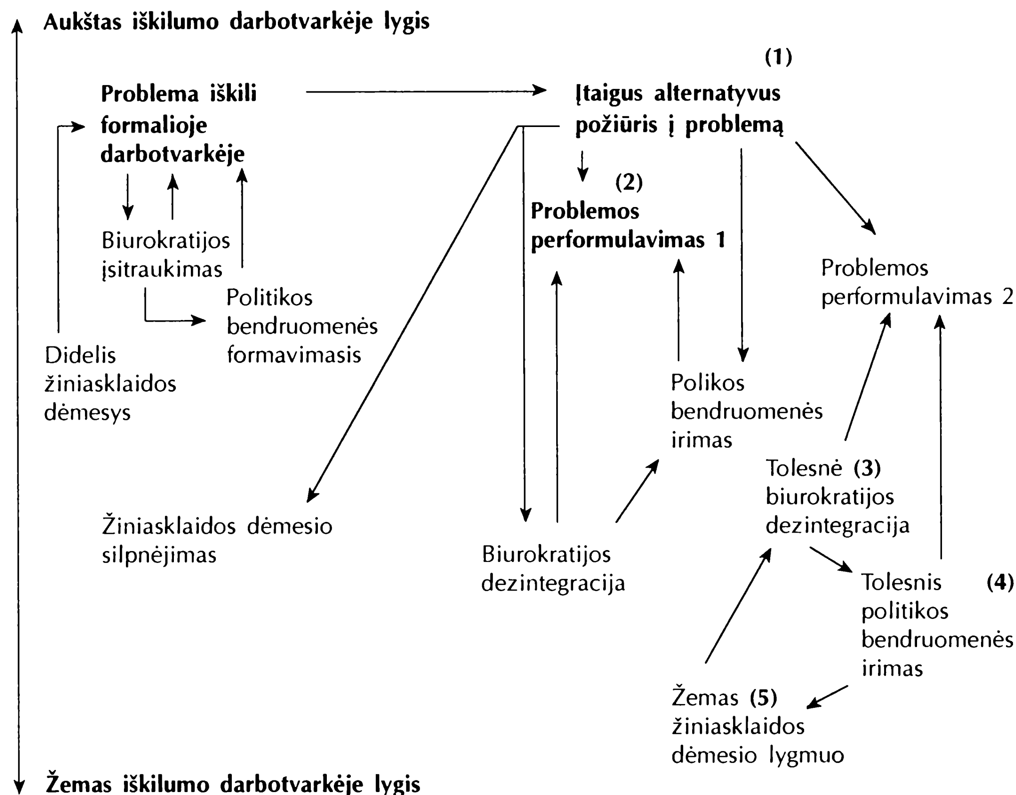
2.7 diagrama. Viešosios nuomonės dėmesys ir politikos sritys



Jeigu, kaip tai daroma Peterso ir Hogwoodo analizėje, organizacinę kaitą laikome matu arba rodikliu, tai „politinė darbotvarkė" iškyla DP pakilimo piko fazėje. Šiame taške valdžia turi atrodyti „kažką daranti", „sprendžianti problemas", „priimanti sprendimus". Antras dalykas, kurį reikia pabrėžti kalbant apie DP ciklą ir organizacinę kaitą, yra tai, kad, kaip pažymi Downsas, Petersas ir Hogwoodas, problema, perėjusi visą ciklą ir iškilusi pakartotinai, bus traktuojama kitaip: daugiau dėmesio bus skiriama ikiprobleminei fazei. Taip yra todėl, kad nepaisant blėstančio visuomenės susidomėjimo problema, organizacijos, kurios buvo sukurtos tai problemai įveikti, gyvena toliau: biurokratija yra nemirtinga (Kaufman, 1976).

Peterso ir Hogwoodo pastebėjimai apie DP ciklus ir institucinį viešosios nuomonės bei žiniasklaidos kontekstą yra svarbūs. Biurokratija, politikai, interesų grupės, politikos analitikai bei įvairių kitokių interesų atstovai taip pat aktyviai veikia mėgindami į darbotvarkę įtraukti arba iš jos išstumti tam tikrus klausimus. Kaip matysime toliau (2.10), darbotvarkės formavimas uždaresniame viešosios politikos „bendruomenių", arba „tinklų", kontekste rodo, jog politinių elitų vaidmuo yra daug svarbesnis nei „žmonių iš gatvės" nuomonė (žr., pvz., Sabatier, 1991:148–149; Lindblom and Woodhouse, 1993:35–36). Negalima neigti, kad žiniasklaida turi įtakos politinės darbotvarkės formavimui, tačiau dažniausiai ji atlieka ne pagrindinį vaidmenį (kaip buvo vaikų prievartavimo problemos atveju ar Watergate'o istorijoje), bet vieną iš eilinių vaidmenų. Pavyzdžiui, Cookas ir Skoganas pabrėžia, jog nusikalstamumo ir nusenusių žmonių problemų aktualumo smukimą lemia kelių veiksnių ryšys.

2.8 diagrama. Cooko ir Skogano problemos iškilumo modelis



Šaltinis: Pagal Cook and Skogan (1991)

Problemos iškilumą palaiko trys pagrindiniai veiksniai: valstybinė biurokratija, žiniasklaida ir politikos (*policy*) bendruomenė. Pastarąją sudaro asmenys bei organizacijos, suinteresuotos konkrečia problema. Tam tikroje fazėje atsiranda įtaigus alternatyvus požiūris į problemą (žr. (1) 2.8 diagramoje), teikiantis alternatyvų problemos apibrėžimą ir kitokią jos masto ar svarbos interpretaciją. Dėl to problema performuluojama (2). Šis performulavimo procesas nulems argumentų fragmentaciją, biurokratijos dezintegraciją, žiniasklaidos dėmesio silpnėjimą ir politikos bendruomenės irimą. Tolesnėje fazėje tęsis problemos performulavimas, vyks tolesnė biurokratijos dezintegracija (3) ir toliau silpnės žiniasklaidos dėmesys. Šiuo metu problema jau nebebus prioritetinė politikos darbotvarkėje. Cooko ir Skogano modelis naudingas tuo, kad atskleidžia sąsajas tarp darbotvarkės formavimo teorijų, pabrėžiančių konstrukcinį politikos problemų pobūdį, ir teorijų, kurios politikos formavimo procesą analizuoja „tinklų" sąveikos terminais (jas nagrinėsime vėliau, 2.10 skirsnyje). Jis taip pat siejasi su kitomis koncepcijomis, savo dėmesį telkiančiomis į tai, kokie argumentai naudojami politikos formavimo procese (2.7.3; 3.8.8).

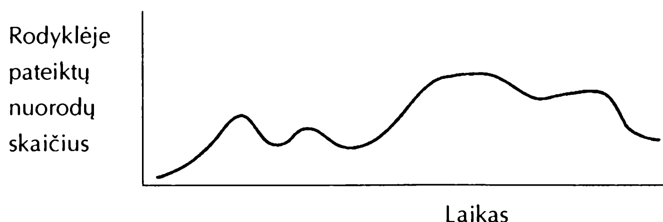
❖ Kokios yra praktinės DPC modelio implikacijos?

Jeigu jūs būtumėte aplinkosaugos ministras, kaip reaguotumėte į apklausų rezultatus, liudijančius, jog visuomenė labai susirūpinusi dėl į jūros krantą išmestų mažų kailinių žvėrelių ir sunerimusi dėl švino kiekio geriamajame vandenyje? Modelis sugestionuoja, kad geriausia strategija – vienaip ar kitaip reaguoti į šį nerimą, tačiau visada žinoti, jog po kelių savaičių šios problemos bus užmirštos. Ar manote, kad modelis išties tiksliai apibūdina politikos formavimo procesą aplinkosaugos ar bet kurioje kitoje srityje?

Projektas

Pasirinkite problemą, pvz., aplinkosaugos, ir išnagrinėkite per tam tikrą laiką jai skiriamo visuomenės dėmesio kaitą. Tai galima padaryti remiantis viešosios nuomonės apklausų sąvadais, tokiais kaip *British Social Attitudes* ir Jowell *et al.*, 1990 arba Europos Bendrijos viešosios nuomonės apžvalgos. Kitas būdas – suskaičiuoti nuorodų į problemą skaičių laikraščių rodyklėse arba leidinyje *British Humanities Index* (žr. 2.9 diagramą).

2.9 diagrama. Problemai skiriamo dėmesio matavimas pagal nuorodų rodyklėse skaičių



◆

2.3.2 Politikos reklamavimas ir politikos formavimas

Viešosios nuomonės tyrimai visada glaudžiai siejosi su komercija. Reklamos pasaulis ir viešosios nuomonės tyrimų pasaulis yra susijęs ir teoriškai, ir praktiškai. Organizacijos ir firmos, kurios užsiima viešosios nuomonės tyrimais, savo produkciją teikia ne tik komerciniams klientams, bet ir laikraščiams bei politinėms partijoms, kurios nori žinoti, ką galvoja ir ko nori rinkėjas. Kad suprastume viešųjų problemų generavimo procesą, neišvengiamai turime įžengti į problemų pateikimo (paprastai remiantis apklausų duomenimis) problematiką. Problemos ir politinės programos vis dažniau traktuojamos kaip reklamos ir rinkodaros dalykai:

> Kokiu mastu *įvaizdžio* formavimas nulemia *politikos* formavimą? Kiek mūsų politinis procesas tapo priklausomas nuo televizijos, auditorijos pritraukimo reikalavimų?
> *(New Statesman, 1986)*

Jungtinėse Valstijose viešosios nuomonės apklausos tapo sudedamąja dalimi to, ką galima pavadinti „politiniu verslu". Jos naudojamos ne kaip populiarumo testai, bet kaip politinės programos formavimo įrankis. Tai nėra tik moksliškesnis tradicinio politikų siekio išsiaiškinti visuomenės norus realizavimas; veikiau tai susiję su kokybiniu pasikeitimu. Pirmeiviškumą keičia sekėjiškumas.
(Sir Alfred Sherman, 1987; cituojama pagal O'Shaughnessy, 1990:207–208)

Daugelio tyrėjų nuomone, viešosios nuomonės apklausos vis labiau darosi panašios į skalbimo miltelių reklamą (O'Shaughnessy, 1990; Sabato, 1981; Perry, 1984). Kyla klausimas, kokiu mastu partijos ar kandidato reklama formuoja jų politiką. Ar politinį procesą išties vis labiau veikia tie žmonės, kurie analizuoja rinkėjų apklausų bei kitokios informacijos apie juos duomenis ir prie jų derina savo politiką bei jos pateikimo būdą siekdami maksimizuoti partijos ar kandidato patrauklumą potencialiems politiniams vartotojams?

❖ Politinis manipuliavimas ir politikos prezentavimas

James M. Perry, *The New Politics*, 1968

Perry knyga buvo viena pirmųjų studijų, parodžiusių, jog technologija keičia Amerikos politikų ir politikos formuotojų politinio žaidimo taisykles. Jis nagrinėja naujai atsiradusį politinio vadybininko vaidmenį ir naudojimąsi apklausomis, kad geriau priderintų kandidatų politines programas prie jų potencialių rinkėjų. Kompiuteriai tada buvo kūdikystės amžiaus, tačiau Perry parodė, jog jų vaidmuo veikiausiai didės. Filosofinis naujosios politikos pagrindas esąs racionalizmas:

> Sprendimų priėmimo racionalizavimo siekis vienija visas naujų politinių technologijų paieškos pastangas. Racionalumo požiūriu svarbiausia: racionalūs sprendimai; racionalūs klausimai; racionali rinkimų kampanija; racionali televizija. Technologai nenori žengti nė vieno žingsnio tamsoje.
> *(Perry, 1968:212–213)*

Perry padarė išvadą, kad ši tendencija veikiausiai silpnins politinių partijų įtaką ir stiprins pinigų galią. Jis prognozavo šviesią ateitį respublikonų partijai, kuri šiose technologijų lenktynėse pirmavo.

Roland Perry, *The Programming of the President*, 1984

Po šešiolikos metų kitas Perry (Rolandas) argumentavo, jog vyraujančią padėtį išties užima politikos reklamuotojai ir apklausų vykdytojai. Jo knygoje analizuojama vadinamosios PINS programos raida, – programos, neva galinčios imituoti ir modeliuoti rinkimus ir atitinkamai nurodančios gaires rinkimus laiminčiai strategijai.

> Kompiuteriai gali surinkti ir susieti šalies gyventojų baimes, viltis, siekius, mintis bei jausmus ir pateikti bendrą jų nuostatos vaizdą ... Toks vaizdas savo ruožtu įteigia, kas turi būti sakoma ir daroma ... Nuolat didėjanti informacijos gausa turi būti suskirstoma į kategorijas ir sub-

kategorijas, indeksuojama, klasifikuojama, grupuojama ir tikrinama kilmės požiūriu ... Tačiau kompiuterio galia neapsiriboja pajėgumu sisteminti faktus ir jais lengvai manipuliuoti. Jis gali būti panaudotas programuojant visą kandidato balotiravimosi į politinį postą eigą. Tai nėra tik mokslinės fantastikos išmonė ar svajonė, kuri galėtų būti įgyvendinta XXI amžiuje. Tai jau dabarties realybė.
(Perry, 1984; vii)

Robert Meadow, „Political campaigns", 1988
Politinių kampanijų technologijos pasižymi ryškėjančia tendencija demasifikuoti komunikacinę kampanijos aplinką ... Tam tikra prasme naujosios technologijos ankstesnių kampanijų bendruosius šūkius stengiasi pakeisti labiau personalizuotais politiniais gundymais. Viena vertus, galima teigti, kad personalizuotos kampanijos yra priešnuodis rinkėjų pasyvumui ir abuojumui ... Kita vertus, slinktis nuo bendro pobūdžio programų, siekiančių atrasti ir įtvirtinti elektoratą vienijančius reikalus, prie programų, kurios savo tikslų siekia išnaudodamos ir skatindamos rinkėjų nesutarimus, gali sugriauti tą pamatinį sutarimą, kuriuo grindžiamas politinės sistemos stabilumas. Politika, savo dėmesį skirianti atskiroms konkrečioms problemoms, gali išstumti politiką, kuri grindžiama bendresne politinių partijų priešprieša.
(Meadow, 1988:270) ◆

Yra duomenų, liudijančių, jog šio pobūdžio politinės darbotvarkės programavimas jau tapo realybe. Antai O'Shaughnessy argumentuoja, jog Amerikoje reali galia struktūrizuoti politinę darbotvarkę vis dažniau atiduodama į biurokratinio personalo ir politinių konsultantų rankas ir jie naudoja naujausias komercinės rinkodaros technologijas. Politikos programos pardavinėjamos kaip prekės, todėl politinė darbotvarkė darosi labiau fragmentuota nei praeityje, ir joje vis labiau sureikšminamos atskiros problemos. O tai reiškia, kad idėjų įtaką nusveria politinės rinkodaros technologijų įtaka. O'Shaughnessy politinės rinkodaros padarinius Britanijoje ir Amerikoje reziumuoja taip:

- ji teikia klaidinantį politinio proceso vaizdą ir įteigia, jog dėl „sprendimų" gali būti lengvai susiderama;
- ji sukuria tokią situaciją, kad problemų atranką lemtų jų dramatinės charakteristikos;
- ji slopina politinę kaitą;
- ji keičia rinkėjo santykį su politiniu procesu.

Įvaizdžio formavimas: senosios ir naujosios temos
Kaip teisingai pastebi Brendanas Bruce'as, žymus reklamos ir „ryšių su visuomene" specialistas, politikai ir kiti visuomenės veikėjai nuo seniausių laikų simbolius ir įvaizdžius naudoja visuomenės nuostatoms paveikti. Įvaizdžio formavimo menas ir verslas siekia pačias politinių institucijų ištakas (Bruce, 1992:9–11). Šiuolaikinėje epochoje, esant naujoms komunikacijos technologijoms ir psichologinėms žinioms apie viešosios nuomonės formavimosi procesą, šis „verslas" tapo tik rafinuotesnis ir sudėtingesnis. Ypač pokario laikotarpiu sociologiniai ir psichologiniai tyrimai smarkiai paveikė rinkodaros ir reklamos idėjomis grindžiamas politinio proceso koncepcijas (Galbraith, 1967; Brown, 1963).

Naujoji pramoninė visuomenė tapo tokia, kad poreikiai ir norai konstruojami, o produktai prezentuojami pagal atitinkamą socialinį ir psichologinį tipą. Britanijoje tai prasidėjo tada, kai konservatorių partija 1951 m. rinkimų kampanijoje pasinaudojo stambiausios reklamos agentūros paslaugomis (Bruce, 1992:97). Aštuntąjį dešimtmetį rinkodaros technologijas vis labiau perėmė JAV politikai, o vėliau jos ėmė sklisti ir kitose šalyse. Pagal šį modelį politinės programos yra prekės ir turi būti pateikiamos taip, kad maksimizuotų jų patrauklumą „klientui".

❖ **Ar rinkodaros galia nėra perdedama?**

Anot Bruce'o (1992), ji išties perdedama. Nors rinkodara padeda suformuoti darbotvarkę, ji neturi tos galios, kurią jai priskiria kritikai. Net geriausia reklama nepadės parduoti prekės, kurios pirkėjas nenori. Politinės programos, kad ir kaip įtaigiai pateiktos, visiškai negali suklaidinti visuomenės. Anot jo, reklama yra efektyvi, jeigu žmonės įsidėmi produktą ir jo naudą. Jo manymu, didesnę galią manipuliuoti žiniomis turi politikų atstovai spaudai, vadinamieji *spin-doctors* (terminas atsiradęs per Carterio ir Fordo debatus).

Kita vertus, Franklinas (1994) argumentuoja, jog padėtis blogesnė, nei ją vaizduoja Bruce'as. Demokratinėje visuomenėje „politikos įpakavimas" turi neigiamų padarinių politiniams debatams. Piliečiai tampa tik žiūrovais žiniasklaidos vis labiau valdomoje politinėje sistemoje. ◆

Kalbant klasikinės liberaliosios demokratijos terminais partijos siūlo programas, dėl kurių piliečiai balsuoja. Politinė rinkodara kaip procesas, gožiantis (jeigu ne išstumiantis) įprastąjį politinį procesą, turi rimtų padarinių liberaliosios demokratijos teorijai ir praktikai. Politinė rinkodara nėra tik rinkėjų poreikių bei norų ar jiems rūpimų problemų išsiaiškinimas, jis apima ir naudojimąsi technologijomis veikiant, stimuliuojant ir konstruojant „viešąją nuomonę" vienu ar kitu klausimu. Tokiu atveju politinė darbotvarkė yra ne viešosios nuomonės, kad ir ką ji reikštų, produktas, ji yra veikiau produktas tų manipuliacijos būdų, kuriais politiniai, verslo ir kitokie elitai nustato parametrus, kurie klausimai gali tapti svarstymo objektu. Gali būti, kad šiame šauniame naujajame pasaulyje, kur milijonai išleidžiami partijų ir politinių programų reklamai, liberaliosios demokratijos politinis procesas tampa manipuliavimo rinkėjais, kaip vartotojais, įrankiu, o ne žmonių, kaip piliečių, mobilizavimo priemone. Tai gali būti neišvengiamas padarinys idėjos, kad politinė darbotvarkė nagrinėtina taip, *tarsi* rinkėjas būtų vartotojas. Jeigu politinės programos yra prekės, tai išties reikia itin tikslaus matavimo prietaiso, kad būtų parodytas skirtumas tarp politinės programos ir „Snickers" pakelio.

2.4 DARBOTVARKĖS KONTROLĖS TEORIJOS

Pliuralizmo požiūriu, problemų apibrėžimas ir darbotvarkės suformavimas – tai skirtingų grupių tarpusavio konkurencijos padarinys (Truman, 1951; Dahl and Lindblom, 1953; Dahl, 1958, 1961). Laikoma, kad galia į darbotvarkę įtraukti arba neįtraukti vienokio ar

kitokio klausimo, yra veikiau išskaidyta, o ne koncentruota, ir nors ankstyvosiose pliuralizmo versijose buvo pripažįstama, jog toji galia pasiskirsto netolygiai, politikos formavimo procesas buvo suvokiamas kaip iš esmės atviras žodžio ir viešųjų debatų laisvei. Laisvoje visuomenėje visi gali daryti įtaką politinei darbotvarkei. Antai struktūralistiniai/funkcionalistiniai modeliai liberalią demokratinę politinę sistemą vaizduoja kaip „juodąją dėžę", kurios išeiga yra politinės įeigos funkcija. Tačiau nuo septintojo dešimtmečio ši pliuralistinė politinio proceso samprata sulaukia vis daugiau kritikos. Neutralios, atviros bet kuriai įeigai „juodosios dėžės" modelio kritikai atkreipia dėmesį į tai, kad viešoji politika formuojama kontekste tokių procesų, kurie yra šališki tam tikrų grupių, idėjų ir interesų atžvilgiu. Dviems skirtingų darbotvarkių pagrindinėms kritikos atmainoms, metančioms iššūkį pliuralistinėms prielaidoms apie politinio proceso neutralumą ir atvirumą, atstovauja šie darbai:

E. E. Schattenschneider, *The Semisovereign People*, 1960.
R. W. Cobb and C. D. Elder, *Participation in American Politics*, 1972.
P. S. Bachrach and M. S. Baratz, „Two faces of power", 1962.
P. S. Bachrach and M. S. Baratz, *Power and Poverty, Theory and Practice*, 1970.
S. Lukes, *Power*, 1974.

Šiame skirsnyje apžvelgsime Schattenschneiderio, Cobbo/Elderio argumentus; 2.4.2 skirsnyje – Bachracho/Baratzo ir Lukeso argumentus.

2.4.1 Schattenschneideris: kuo užsiima politika?

E. E. Schattenschneiderio knyga *The Semisovereign People* (1960) yra viena iš ankstyviausių ir reikšmingiausių politinio proceso šališkumo studijų. Joje argumentuojama, kad svarbiausioji valdžios galia yra jos pajėgumas įveikti konfliktą prieš jam prasidedant. Konflikto mastą riboja ir struktūrizuoja vyraujantys politinio žaidimo dalyviai. Politikos valdos nėra tokios atviros ir pliuralistinės, kaip teigė liberaliosios demokratijos teorija ir rodė empiriniai tyrimai (atlikti Trumano, Dahlo, Lindblomo ir kitų). Politikos žaidimas struktūrizuojamas pagal taisykles, kurios tarnauja galingiausiems žaidėjams: spaudimo grupėms, partijoms ir institucijoms. Vertybių, įsitikinimų ir interesų konflikto sąlygomis politika pirmiausia yra dorojimosi su konfliktais būdas:

> Joks režimas, neįveikiantis šios problemos, negali išlikti ... Visos politinio organizavimo formos yra šališkos, į paviršių leidžiančios iškilti tik tam tikriems konfliktams, o kitus slopinančios, nes pats organizavimas yra šališkumo mobilizavimas. Vienos problemos organizavimo būdu įtraukiamos į politiką, kitos iš jos pašalinamos ... Niekas negali sugriauti politikos prasmės labiau, negu mėginimas visas problemas traktuoti taip, tarsi jos būtų laisvos ir lygios. Problemų nelygybė supaprastina politikos interpretaciją. Politika tampa prasminga nustačius savo prioritetus.
> *(Schattenschneider, 1960:71–73)*

Pagal šį modelį viešoji politika – tai problemų įtraukimo į politinę darbotvarkę ir šalinimo iš darbotvarkės veikla, „šališkumo mobilizavimas“ konfliktui valdyti ir tvardyti. Todėl politinių problemų apibrėžimo galia yra pamatinė politinė galia: „galia apibrėžti alternatyvas yra aukščiausioji galios atmaina“ (Schattenschneider, 1960:69). Kadangi žmonės negali sutarti dėl problemų prioriteto, „tas, kuris nustato, kuo užsiims politika, valdo šalį, nes alternatyvų apibrėžimas yra konfliktų pasirinkimas“ *(ibid.)*.

Schattenschneiderio modelis, pagal kurį nugalėtojai siekia konfliktą riboti ir tramdyti, o nugalėtieji siekia jo ekspansijos, vėliau buvo tobulinamas; žr. Cobb and Elder (1971, 1972, 1983) ir Cobb *et al.* (1976).

2.4.2 Cobbas ir Elderis: konflikto ekspansija

Cobbą ir Elderį domina riboto politinio dalyvavimo analizė ir klausimas, kaip darbotvarkės formavimas atspindi socialinės sistemos kaip visumos santykį su sprendimų priėmimo procesu. Jų dėmesio centre – konflikto ekspansijos būdai. Kaip pagal jų modelį gali būti kuriamos (gali atsirasti) politinės problemos? Išreikšdamos dviejų ar kelių grupių konfliktą dėl procedūrų, susijusių su išteklių ar socialinių padėčių paskirstymu (Cobb and Elder, 1972:82), politinės problemos gali iškilti keliais būdais:

- konstruojant nepatenkintųjų grupę, turinčią pretenzijų dėl išteklių ar padėčių paskirstymo neteisingumo ir šališkumo;
- konstruojant problemą asmeninės ar grupinės naudos ir pranašumo įgijimo sumetimais;
- dėl nenumatytų įvykių;
- dėl „geradarių“ aktyvumo.

Esama ir vidinių bei išorinių „dirgiklių“, skatinančių problemos atsiradimą.

Vidiniai dirgikliai:

- Stichinės nelaimės;
- nenumatyti žmogiškieji įvykiai;
- technologijos pokyčiai;
- išteklių paskirstymo netolygumas arba šališkumas;
- ekologiniai pokyčiai.

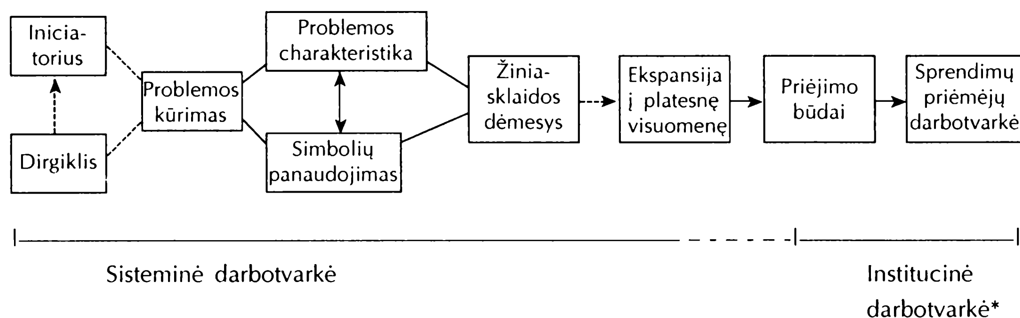
Išoriniai dirgikliai:

- Karinė agresija;
- karinės technologijos naujovės;
- tarptautinis konfliktas;
- pasaulinės jėgų pusiausvyros pokyčiai.

Tačiau problemos susiformavimą lemia ne vien dirgiklis. Kad problema taptų politinės darbotvarkės klausimu, dirgiklis turi būti susietas su tam tikru nepasitenkinimo židi-

niu. Cobbas ir Elderis darbotvarkes skirsto į du tipus: sistemines ir institucines (žr. 2.10 diagramą). Sisteminę darbotvarkę sudaro „visi tie klausimai, kuriuos tam tikros politinės bendruomenės nariai paprastai laiko viešojo sprendimo reikalu, priklausančiu valstybinio autoriteto jurisdikcijai" (Cobb and Elder, 1972:85), o institucinė darbotvarkė apibrėžiama kaip „tas klausimų ratas, kurį turi nagrinėti įgalioti sprendimo priėmėjai" (*ibid.*: 86). Nedaug tikimybės, kad problema atsidurs institucinėje darbotvarkėje, prieš tai nepabuvusi sisteminėje.

2.10 diagrama. Darbotvarkių ekspansija ir jų valdymas



- Visos problemos, kurias politinės bendruomenės nariai paprastai laiko viešomis ir priklausančiomis viešosios valdžios sprendimo kompetencijai.
- Kad patektų į sisteminę darbotvarkę, problema turi:
  kelti plačios visuomenės susidomėjimą;
  išreikšti žymios visuomenės dalies susirūpinimą;
  būti laikoma priklausančia viešosios valdžios kompetencijai

- Eksplicitiškai pateikiama aktyviam ir rimtam sprendimų priėmėjų svarstymui.
- Jai gali priklausyti senas, reguliariai peržiūrimas klausimas; arba „naujas" klausimas.

* arba vyriausybinė/formali

Šaltinis: Pagal Cobb and Elder (1972)

Darbotvarkės formavimas vyksta kaip atskirų grupių problemų pateikimas platesnei bendruomenei, kuriai rūpi viešieji reikalai, ir kuri juos išmano bei kuri turi viešosios nuomonės artikuliavimo lyderių, kol galiausiai problema sulaukia bendro visuomenės dėmesio. Šios ekspansijos dinamiką daugiausia lemia problemos pobūdis. Pasak Cobbo ir Elderio:

- Kuo neapibrėžtesnė problemos formuluotė, tuo didesnė tikimybė, kad ji sulauks platesnio visuomenės dėmesio *(specifiškumo laipsnis)*.
- Kuo sėkmingiau pabrėžiama problemos socialinė svarba, tuo didesnė tikimybė, kad ji sulauks platesnio susidomėjimo *(socialinio reikšmingumo laipsnis)*.
- Kuo sėkmingiau problema pateikiama kaip ilgalaikės svarbos problema, tuo didesnė tikimybė, kad ji turės platesnę auditoriją *(laiko svarba)*.

- Kuo sėkmingiau problema apibrėžiama kaip netechninė, tuo didesnė tikimybė, kad ji patrauks didesnį visuomenės dėmesį *(sudėtingumo laipsnis)*.
- Kuo sėkmingiau problema apibrėžiama kaip beprecedentė, tuo didesnė tikimybė, kad ji patrauks didesnį visuomenės dėmesį *(beprecedentiškumas)*.

Problemų ekspansija susiduria su įvairiomis problemų slopinimo strategijomis, nukreiptomis į grupes arba į problemas:

- į grupes nukreiptos strategijos: mėginimas diskredituoti grupę ir/arba grupės lyderį; apeliavimas į grupę apeinant jos vadovybę; lyderių kooptavimas;
- į problemas nukreiptos strategijos: simbolinis palaikymas; rūpinimosi problema regimybės kūrimas; organizacinių vienetų steigimas; simbolių kooptavimas; nepajėgumo simuliavimas.

Problemos ekspansijos arba slopinimo procese labai svarbus vartojamos kalbos tipas. Pasak Cobbo ir Elderio, problemos ekspansijos procese simbolių naudojimo veiksmingumas priklauso nuo kelių veiksnių:

- *Istorinis precedentas:* grupės gali naudotis istoriniais politinės bendruomenės simboliais, kurie turi stiprų pozityvų arba negatyvų emocinį krūvį.
- *Efektyvumas arba įtaigumas:* simboliai gali būti panaudoti vykusiai arba nevykusiai. Nevykęs simbolių panaudojimas grupei gali atnešti daugiau žalos, negu naudos jai siekiant problemos ekspansijos.
- *Simbolinis persotinimas:* simbolį galima taip nuvalkioti, kad jis nustos daryti poveikį.
- *Simbolio aktualumas:* simboliai, implikuojantys veiksmą, turi didesnį ekspansinį poveikį.

Simbolių naudojimo prasme žiniasklaida atlieka esminį vaidmenį: žadina susirūpinimą problema, ragina imtis veiksmų, kad būtų neutralizuotas pasipriešinimas, demonstruoja palaikymą ir pasiryžimą veikti. Galiausiai problemos įtraukimas į formalų sprendimų priėmimo procesą priklauso nuo to, kiek konfliktas yra tapęs žinomu įvairiems visuomenės segmentams. Kuo didesnė auditorija, tuo daugiau šansų, kad problema pateks į sprendimų priėmimo procesą:

- Jeigu konfliktai išlieka identifikuojamų grupių ribose, tai formaliai svarstytina darbotvarkės problema jie gali tapti tik konflikto pusėms grasinant sugriauti visą sistemą.
- Konfliktai, patraukiantys tik suinteresuotos auditorijos dėmesį, paprastai gali tapti darbotvarkės problema konflikto pusėms grasinant sankcijomis.
- Konfliktai, patraukiantys plačiosios visuomenės dėmesį, paprastai gali tapti darbotvarkės problema per tarpininkus (problemą perima išmanantys žmonės ar jų grupės).

Schattenschneideris ir Cobbas/Elderis teikia darbotvarkės kontrolės modelius, kurie gali būti naudojami kaip empirinių tyrimų priemonės, kad būtų aišku, kokiu būdu tie, kurie

tam tikroje politikos srityje užima vyraujančią arba monopolinę padėtį, mėgina problemas išlaikyti griežtose ribose, ir kaip turėtų būti vykdoma problemos ekspansija, jei siekiama paveikti sprendimų priėmimo procesą. Nugalėtojai, arba politikos formuotojai, vadovaujasi strategija „maža – gražu" ir siekia, kad problemos būtų skaidomos ir privatizuojamos, o tie, kurie siekia pakeisti vyraujančius apibrėžimus bei vykdomą politiką, stengiasi problemą socializuoti ir politizuoti, perkelti ją iš privačios srities į viešąją areną. Nugalėtojų tikslas – konfliktus slopinti, nugalėtųjų siekis – juos skatinti. Tad darbotvarkės formavimas yra konfliktų įveikimo procesas, ir pagrindinį vaidmenį jame atlieka institucijos bei organizacijos:

> Visos politinio organizavimo formos yra šališkos, jos leidžia iškilti į paviršių tik tam tikriems konfliktams, o kitus slopina, nes pats organizavimas yra šališkumo mobilizavimas. Kai kurios problemos organizavimo būdu į politiką įtraukiamos, kai kurios kitos iš jos pašalinamos.
> *(Schattenschneider, 1960:71)*

Tad darbotvarkės formavimo ir šališkumo mobilizavimo politika šiame modelyje gali būti interpretuojama kaip procesas, kuriam vykstant problemos ir prioritetai apibrėžiami konflikto reguliavimo būdu. Kaip rodo Cobbo ir Elderio darbas, pagrindinis veiksnys, į kurį reikia atsižvelgti, yra realaus dalyvavimo politiniame procese galimybės ir politikos formavimo „žaidimo" atvirumo laipsnis.

❖ Darbotvarkės kontrolės modelių panaudojimas

Elizabeth Meehan and Selma Svenhuisjen, eds., *Equality Politics and Gender,* 1991

Du šio straipsnių rinkinio straipsniai, kuriuos apžvelgsime vėliau, taiko kai kurias Cobbo, Kingdono bei kitų darbotvarkės formavimo teoretikų idėjas, kai analizuojama viešoji politika lyčių santykių klausimu. (Apie Kingdoną žr. Kingdon, 1984; ir 2.10.3.)

Joyce Outshoorn, „Is this what we wanted? Positive action as issue perversion" (p. 104–121)

Outshoorn nagrinėja septintojo ir aštuntojo dešimtmečio „pozityvaus veiksmo" politiką Olandijoje. Ji išskiria šešias darbotvarkės formavimo stadijas (ikipolitinę; norų pareiškimą; reikalavimų artikuliaciją; sprendimų priėmimą; įgyvendinimą; įvertinimą) ir penkis kaitos „barjerus" (tylos nutraukimas; norų konversija į reikalavimus; politinė darbotvarkė (reikalavimų konversija į darbotvarkės klausimus); sprendimo priėmimas (įgyvendinimas). Pozityvaus veiksmo politikos atveju ciklas modifikavo „moterų klausimą". Ji daro šią išvadą:

> Pažvelgus į pozityvaus veiksmo problemos gyvenimo ciklą galima pastebėti, kad vyko šliaužiantis problemos modifikavimo procesas ... Toks procesas gali įvykti plečiant reikalavimus ir taip atskiedžiant pradinį problemos turinį arba juos siaurinant, ir tada problema netenka savo pradinio masto. Problema gali būti performuluota naujais terminais ir taip prarasti savo pradinį turinį. Tokie reiškiniai yra neišvengiamas politinio proceso bruožas, ir būtų neteisinga manyti, kad modifikavimas yra dalyvių sąmoningo siekio rezultatas. Vienas iš darbotvarkės

konstravimo koncepcijų privalumų yra tai, kad jos parodo, jog modifikavimas yra procesas, kuriame dalyvauja daugelis, nors beveik niekas negali jo realiai kontroliuoti (p. 118).

Ji taip apibūdina pozityvaus veiksmo politikos Olandijoje rezultatus:

> Per savo gyvenimo ciklą problema evoliucionavo nuo bendros moters padėties visuomenėje vizijos iki dalinių reikalavimų, tokių kaip mokamo ir nemokamo darbo perskirstymas ir kvotos bei preferencinis moterų traktavimas samdant darbuotojus. Šie reikalavimai pozityvaus veiksmo sąvokomis buvo perinterpretuoti taip, kad kvotų idėja apskritai išnyko, o valstybės intervencijos buvo atsisakyta. Turint omeny tai, kad viešoji politika kitais „moterų klausimo" aspektais taip pat nedaro pažangos, pozityvus veiksmas yra menkas atsakas į pradinius moterų judėjimo reikalavimus. Šioje ilgalaikėje perspektyvoje problema modifikuojama redukavimo būdu. Jeigu ši tendencija išliks, galima bus pagrįstai kalbėti apie problemos degeneraciją.

Amy Mazur, „Agendas and *égalité profesionelle*: symbolic policy at work in France" (p. 122–141)
Mazur nagrinėja prancūzų „profesinės lygybės" politiką. Ji aiškina, kodėl lygių įsidarbinimo galimybių politikos nepavyko integruoti į bendrąją užimtumo politiką arba ją padaryti teisminės praktikos dalimi. Naudodamasi Kingdono modeliu (žr. 2.10.3) ji parodo, kaip, nepaisant fakto, jog lyčių lygybės klausimas buvo įtrauktas į valdžios darbotvarkę, realioji šios srities politika buvo marginalizuota ir nesinchronizuota su gretimų sričių politika. Dėl to „profesinės lygybės" politika iš esmės tapo tik simbolinė:

> Kai politinis projektas atsiduria politinės darbotvarkės apačioje, sprendimų formulavimo ir grįžtamojo ryšio procese jam skiriama nedaug dėmesio. Kaip rodo Prancūzijos atvejis, galimi įvairūs paaiškinimai, kodėl problemos pripažinimas, politiniai sprendimai ir faktinė politika nėra veiksmingai susieti ... Simbolinė politika, bent jau Prancūzijoje, atlieka svarbų vaidmenį pritraukdama politinį dėmesį problemai, kuri šiaip jau neįgytų politinės darbotvarkės klausimo statuso; tačiau tokios politikos rezultatas geriausiu atveju gali būti tik inkrementinis (p. 137). ◆

2.5 POLITINĖS DARBOTVARKĖS PROBLEMŲ TIPOLOGIJOS

Kaip parodo Schattenschneideris ir Cobbas/Elderis, problemos ir jų apibrėžimas yra politinio proceso aspektai, kuriems turi būti skiriamas rimtas dėmesys. Problema įtraukiama į tam tikrą politinį kontekstą, ir šio konteksto pobūdis lemia jos vietą politinių konfliktų arenoje, taip pat strategiją tų, kurie reguliuoja konfliktų mastą. Tyrėjai siūlo įvairių tipologijų, padedančių klasifikuoti problemas ir politikos rūšis.

Pavyzdžiui, Wilsonas (1973) siūlo naudos ir kaštų, kurie gali būti koncentruoti arba išsklaidyti, kriterijų. Problema, kurios sprendimas gali suteikti labai koncentruotos nau-

dos nedidelei visuomenės daliai, kaštų išsklaidymas plačioje visuomenėje labai skiriasi nuo tos, kurios sprendimas teikia „didžiausios laimės didžiausiam žmonių skaičiui“. Pasvarstykime, pavyzdžiui, operą, kurios išlaikymas mokesčių mokėtojams kainuoja nemažus pinigus, nors naudos iš jos gauna tik nedaugelis. Būdas, kuriuo opera apibrėžiama kaip politinis klausimas, priklauso nuo to, kaip suvokiami išlaidų menams kaštai ir nauda. Meno žmonių grupės bei organizacijos neabejotinai mėgins parodyti, kaip plačiai pasklinda menų nauda, o mokamo klubo nariams labiau rūpės kelti kaštų klausimą, negu kalbėti apie naudą. Tas pat pasakytina apie tokias problemas, kaip politika AIDS atžvilgiu ir tokias išlaidų problemas, kur kaštų ir naudos sumetimai lemia tai, kaip problemos bus apibrėžiamos ir prioretizuojamos. Šie naudos ir kaštų klausimai vėl mus grąžina prie problemos, ką politinės darbotvarkės formavimo procese reiškia laimėjimas ir ką – pralaimėjimas. Pavyzdžiui, Lowis (1964) pasiūlė įtakingą naudos ir kaštų klasifikaciją, grindžiamą paskirstymo ir reguliavimo priešprieša (žr. Ripley and Franklin, 1980, 1982). Potencialios politinės darbotvarkės problemos, anot Lowio, gali būti klasifikuojamos kaip paskirstomosios, perskirstomosios ir reguliatyvinės:

- *paskirstomosios politikos problemos:* naujų išteklių paskirstymas;
- *perskirstomosios politikos problemos:* esamų išteklių paskirstymo tvarkos keitimas;
- *reguliatyvinės politikos problemos:* veiklos reguliavimas ir kontrolė.

Vėliau Lowis (1972) pridūrė dar vieną tipą – „institucines“ politikos problemas. Tai institucijų steigimo ir reorganizavimo problemos.

Kiekviena iš šių politikos sričių nusako vis kitokią valdžios galių naudojimo areną, pasižyminčią specifiniais politiniais bruožiais. Lowio manymu, politinė darbotvarkė lemia politiką, o ne priešingai. Nors šia jo tipologija plačiai naudojamasi, deterministinė politikos, kaip politinės darbotvarkės funkcijos, idėja buvo kritikuojama kaip naivi ir metodologiškai įtartina (Sabatier, 1991; Heclo, 1972; May, 1986). Taip pat buvo keliama abejonių dėl jos prielaidų pagrįstumo ir patikrinamumo. Antai Cobbas ir Elderis šiai tipologijai prikiša tai, kad ji grindžiama turininiais, o ne analitiniais kriterijais. Todėl ji neteikia kaitos analizės priemonių tais atvejais, kai tipai esti mažiau apibrėžti ir labiau difūziniai (Cobb and Elder, 1972:96). Kaip jau matėme anksčiau, jie siūlo alternatyvią problemų klasifikaciją, apibrėžiamą ne problemų turinio, bet konflikto sąvokomis.

Hogwoodas naudoja modelį, kuriame kaštai ir nauda (žr. taip pat Wilson, 1973; Ingram, 1978) nagrinėjami skirtingų galimų rezultatų, derybų ir konflikto formų bei alternatyvių sprendimų kontekste. „Principiniai“ klausimai yra tie, kur aiškinamasi, kas teisus ir kas neteisus, kas su „mumis“ ir kas su „jais“; jų sprendimas poliarizuojasi į „viskas arba nieko“ atsakymus – ir į moralinius, religinius arba konstitucinius nesutarimus. „Gabaliniai“ *(lumpy)* klausimai yra tie, kurie apima nedalijamas gėrybes: oro uostus, jėgaines. Problemos, susijusios su išlaidų mažinimu arba perskirstymu, reikalauja spręsti klausimą, kas ką gauna ir kieno sąskaita. Naujų išteklių paskirstymo problemos reikalauja spręsti klausimą, kam priklauso didesnis pyrago gabalas: čia kiekvienas laimi, nors kai kurie laimi daugiau už kitus (žr. 2.11 diagramą).

2.11 diagrama. Politikos tipai ir jų nauda bei kaštai

	Principinė	Gabalinė	Išteklių mažėjimas/ perskirstymas	Išteklių didėjimas
Valdžios alternatyvos	Taip/Ne	Lokalizavimas	Lengvai padalijamas, tam tikrose ribose	Lengvai padalijamas
Derėjimosi galimybės	Minimalios	Minimalios (išskyrus „logrolingą")	Derėjimasis dėl praradimo dydžio (negatyvi arba nulinė suma)	Derėjimasis dėl gaunamos naudos dydžio (pozityvi suma)
Padariniai dalyviams	Laimi arba pralaimi	Laimi arba pralaimi	Diferencijuotas praradimas	Diferencijuotas išlošis

Šaltinis: Hogwood (1987:31)

Tačiau naudos ir kaštų terminais apibrėžiamos problemų tipologijos neatspindi kito svarbaus jų matmens – sudėtingumo laipsnio ir jų supratimui reikalingų techninių arba ekspertinių žinių vaidmens. Konfliktiškumo atžvilgiu problemos, kurios iš esmės laikomos „techninėmis", bus mažiau iškilios nei „netechninės" viešosios problemos. Antai Gormley (1983) įsitikinimu, techninio sudėtingumo laipsnis ir pobūdis lemia konfliktų pobūdžio skirtumus. Techninės problemos, kurių suvokimui reikia specialių žinių, per pastaruosius dešimtmečius tapo „atviresnės" viešam svarstymui ir mažiau priklausomos nuo ekspertų bei profesionalų galios joms suteikti grynai mokslinį arba techninį pavidalą (žr. 2.8). Techninis problemos pobūdis mažina konflikto galimybę. Tad „nugalėtojai", vartojant Schattenschneiderio terminą, kurie yra suinteresuoti mažinti konfliktų mastą, siekia problemas pateikti kaip pernelyg sudėtingas nespecialistams. Nušalintieji nuo sprendimų priėmimo proceso, kad problemą įtrauktų į platesnę diskusiją, mėgina operuoti kitokiomis negu ekspertai sąvokomis. Sugebėjimu taip performuluoti mokslines ir technines problemas ypač pasižymėjo ekologinės grupės (Nelkin (ed.), 1992:59–112). Kuo labiau problema apibrėžiama kaip techninė/mokslinė, tuo labiau ji tampa „nepolitinė" ar „nepartinė". Tie, kurie priešinasi problemos konstravimui nepolitiniais terminais, gali mėginti, pavyzdžiui, keldami moralinius klausimus ją pateikti kaip problemą, kuri liečia visą visuomenę arba didelę jos dalį. Pavyzdžiui, gali būti atkreipiamas dėmesys į projekto ar politikos naudos ir kaštų paskirstymo neteisingumą, ir taip mestas iššūkis ekspertų galiai technines problemas įtraukti į platesnę viešo/politinio svarstymo sritį. Tačiau kas sprendžia, kurios problemos turi būti apibrėžiamos „techniniame" kontekste?

2.6 PLIURALIZMAS, NESPRENDIMŲ PRIĖMIMAS IR TREČIASIS GALIOS MATMUO

Pliuralistinės viešosios politikos koncepcijos paprastai buvo grindžiamos prielaida, kad viešoji politika galiausiai yra laisvos idėjų ir interesų konkurencijos rezultatas. Dahlo, Pols-

by ir ankstesniųjų Amerikos pliuralistų demokratijos teorijoje buvo suponuojama, kad galia yra plačiai išskaidyta ir kad politinė demokratijos sistema organizuota taip, jog viešosios politikos procesą iš esmės formuoja visuomenės reikalavimai ir viešoji nuomonė. Pavyzdžiui, Dahlas (1961) savo garsiojoje Niuheiveno studijoje teigė:

> Jungtinėse Valstijose politinę sistemą sudaro ne kokia nors homogeniška klasė su savo specifiniais klasiniais interesais. Niuheivene į politinę sistemą gali patekti kiekvienas, kurio interesai ir rūpesčiai patraukia tam tikros politinės kultūros sluoksnio dėmesį ... Įvairių politinės sistemos segmentų tarpusavio nepriklausomybė, atvirumas ir heterogeniškumas garantuoja, kad bet kuri nepatenkinta grupė gali susirasti savo atstovą.
> *(Dahl, 1961:91–93)*

Šioje pliuralistinėje idilijoje dalyvauti didžiajame politikos žaidime galimybių turi visi. Šiai liberaliosios demokratijos sampratai metė iššūkį Schattenschneideris savo teiginiu, jog „žmonės, kurių poreikiai didžiausi, nebūtinai yra aktyviausi politikos dalyviai; tie, kurie sprendžia, koks bus žaidimo tikslas, sprendžia ir tai, kam bus leista jame dalyvauti“ (Schattenschneider, 1960:105). Kaip minėjome anksčiau (2.4.1), „realistinė“ Schattenschneiderio koncepcija teigia politinio proceso šališkumą tam tikroms grupėms. Šališkumo mobilizavimo teoriją plėtojo Bachrachas ir Baratzas (1962, 1963, 1970); jie metė iššūkį kitam pliuralizmo teorijos aspektui – valdžios apibrėžimui. Pagal Dahlo apibrėžimą, valdžia – tai *A* galia priversti *B* padaryti kažką, ko šiaip jau *B* nedarytų. Šia prasme valdžia iš esmės reiškia elgesio kontrolę. Dahlas (1961) teigė, kad valdžia yra išskaidyta tarp skirtingų grupių, skirtingų politikos sričių, ir ją struktūrizuoja viena kitą keičiančios mažumos, o ne koks nors konkretus elitas. Pasak Polsby, „Kiekvienoje problemų srityje pasirodo kaskart kiti aktoriai su skirtingais tikslais ir skirtingais jiems prieinamų alternatyvų rinkiniais“ (Polsby, 1963:60). Kritikuodami šį modelį Bachrachas ir Baratzas argumentavo, jog pliuralistai neįvertina valdžioje esančiųjų galios tam tikras problemas šalinti iš politinės darbotvarkės. Politika nėra vien tai, ką apibūdina Lasswello (1936) klausimas „kas, ką, kaip ir kada gauna“; jai taip pat priklauso klausimas „kas, kada ir kaip lieka už durų“ (Bachrach and Baratz, 1962:105). „Nesprendimų“ priėmimo praktika *(nondecision-making)* yra toks sprendimų priėmimo proceso ribojimo arba kontrolės būdas, kai „manipuliuojant bendruomenės vertybėmis, mitais, politinėmis institucijomis ir procedūromis darbotvarkėje siekiama palikti tik nepavojingus klausimus“ (Bachrach and Baratz, 1963:632). Toks šališkumas kai kurių interesų atžvilgiu gali būti rutinizuojamas ir taip smarkiai susiaurinamos jų galimybės prasiveržti į politinės sistemos „juodąją dėžę“. Valdžia *(power)* nėra tik stebimo elgesio ir priimamų sprendimų kontrolės galia. Anot Bachracho ir Baratzo, ji reiškiasi ir nestebimais „nesprendimų“ aktais:

> Nesprendimas (pagal mūsų apibrėžimą) yra sprendimas, slopinantis arba žlugdantis iniciatyvas, metančias iššūkį sprendimus priimančiojo agento vertybėms ir interesams. Tiksliau – nesprendimas yra būdas, kuriuo esamos išteklių ir privilegijų paskirstymo tvarkos keitimo reikalavimai gali būti nuslopinti dar iki jų mėginimo viešai prabilti; išlaikomi latentinėje fazėje; stumiami į šalį, kad nepa-

tektų į atitinkamą darbotvarkę; arba, šioms pastangoms nepavykus, – maitojami ir naikinami politinių sprendimų įgyvendinimo stadijoje.
(Bachrach and Baratz, 1970:7)

„Nesprendimų priėmimo" idėja sugestionuoja, jog valdžioje esantys politikos formuotojai disponuoja galia kontroliuoti klausimų, patenkančių į jų darbotvarkę, sąrašą. Šia galia disponuoja ir naujų darbotvarkių iniciatoriai. Ankstyvose socialinių sąjūdžių fazėse paprastai sprendimų priėmėjai savo nuožiūra gali ignoruoti tam tikras problemas. Akivaizdus pavyzdys galėtų būti „moterų klausimas". Tad socialinių sąjūdžių ir lobistinių grupių pobūdis yra labai svarbus tam, kaip naujos problemos veikia esamą darbotvarkę, kaip ir netikėti įvykiai, naują problemą galintys primesti esamai politinei darbotvarkei; pavyzdžiu galėtų būti ekologijos problema.

❖ Darbotvarkės kontrolė ir nesprendimų priėmimas

Peter Saunders, „They make the rules", 1978
Tai buvo vienas pirmųjų mėginimų taikyti Bachracho, Baratzo ir Lukeso idėjas analizuojant konkretų atvejį – Britanijos vietos valdžios praktiką. Vėliau savo argumentus jis išdėstė išsamiau (žr. Sauders, 1979, 1981). Nagrinėdamas Croydono (Croydon) apylinkės politinį procesą jis mėgina parodyti, kaip „valdžioje esantieji selektyviai interpretuoja savo funkcijas, pertvarko struktūrą, kuriai patys priklauso... kokiu mastu struktūrinis kontekstas, kuriame vyksta politinis veiksmas, leidžia atsižvelgti į jo dalyvių interesus bei įsitikinimus, ir kokiu būdu politinėse sistemose gali vykti, dažniausiai nesąmoningai, šališkumo rutinizavimas, nuolat teikiantis paramą tam tikriems interesams kitų interesų sąskaita" (p. 31).

Pastaba: Apie tai, kaip toks rutinizavimas teikia pranašumų kai kurioms grupėms/interesams, žr. Parry and Morriss (1974), kur pateikiama viena iš pirmųjų, tačiau vis dar reikšminga, diskusijų dėl „nesprendimų priėmimo" apžvalga.

Shamit Saggar, *Race and Public Policy*, 1991
Darbe parodoma, kaip į politiką nebuvo įsileidžiama rasių lygybės problema. Pasak autoriaus, liberalioji viešosios politikos struktūra rasių problemai neleido patekti į politinę darbotvarkę tiek nacionalinės, tiek vietos valdžios lygiu. Remdamasis empirine dviejų Londono rajonų analize Saggaras parodo, kaip požiūrį į rasių santykių problemą formavo septintąjį dešimtmetį susiklostęs konsensusas. Įvardydamas jį kaip rasinės politikos aplinką (RPA), jis daro išvadą:

> Liberaliosios politikos modelio taikymo istorija daugiausia buvo nesėkmių istorija, retkarčiais paįvairinama ribotos ir trumpalaikės sėkmės epizodais. Debatai rasių politikos klausimu buvo išstumti iš RPA iki pat aštuntojo dešimtmečio pabaigos ... Radikalių, specifiškai su rasine problematika susijusių politinių siūlymų nebuvo girdima, nes jie buvo suvokiami kaip grėsmė esamai sistemai ... Dėl to nepasitenkinimas tik didėjo... Krizės buvo išvengta tik selektyviai ir ribotai į RPA debatus įsileidžiant specifiškai rasinių reikalavimų ir laipsniškai keičiant RPA pobūdį (p. 162–163).

Kaip pastebi Saggaras, municipalinės valdžios pastangos rasių problemos neįsileisti į politinę darbotvarkę iš tikrųjų tik palengvino rasių problemos politizavimą.

Kathleen Staudt and Jane Jacquette. „Women"s programs, bureaucratic resistance and feminist organization", 1988

Autorės komentuoja faktą, jog, nepaisant naujų pažangių įstatymų ir pažangesnės politikos tiek valstybiniu, tiek ir tarptautiniu lygiu, „beveik nieko nepadaryta vyrų ir moterų išteklių bei vertybių perskirstymo klausimu". Viena svarbiausių šio fakto priežasčių, jų manymu, yra biurokratijos priešinimasis:

> Tariamos pergalės dažnai paskęsta biurokratinio nerangumo, inertiškumo ir priešinimosi liūne ... programos, siekiančios padidinti ekonominę moterų nepriklausomybę ir tolygiau paskirstyti išteklius tarp lyčių, ypatingą grėsmę kelia vyriškajai biurokratijai – grėsmę, kurią ji iškart pastebi ir kuriai priešinasi visais įmanomais būdais (p. 263–264).

Vienintelis būdas nutraukti šį feministinių reikalavimų stūmimą iš sprendimų priėmimo proceso, tai kurti tarptautinius feministinius sąjūdžius, kurie galėtų mesti rimtą iššūkį vyraujančiai valstybinių organizacijų nuostatai. Moterų politinis aktyvumas politiniam procesui taip pat gali padaryti tam tikrą poveikį. Tačiau galiausiai vienintelis feministinės problematikos įtraukimo į politinę darbotvarkę būdas yra vyraujančios valstybių ir biurokratijų ideologijos transformavimas.

Neįgalieji kaip neproblema

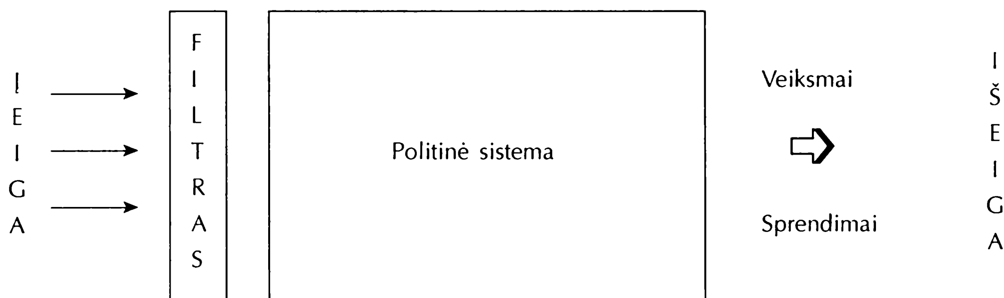
Septintąjį dešimtmetį Alfas Morrisas, parlamento narys, leiboristas, vadovavo Neįgaliųjų asmenų įstatymo parengimui. Po ketvirčio amžiaus jis prisimena:

> Dabar atrodo neįtikėtina ir skandalinga tai, kad nuo 1945 iki 1964 m. jokiame partijų manifeste nebuvo net užuominos apie kokią nors paramą neįgaliesiems. Nuo 1959 iki 1964 m. Bendruomenių rūmuose nebuvo nė vieno debato neįgaliųjų klausimu. Parlamentas ir vyriausybė visada turėjo svarbesnių reikalų. Niekas net nežinojo, kiek Britanijoje yra žmonių su negalia. Jie buvo traktuojami net ne kaip antrarūšiai, bet tiesiog kaip nesantys žmonės.
> *(Morris, 1994:7)*

Sisteminiai „nesprendimų priėmimo" modeliai

Pagal Eastono politinio proceso modelį, „sistemos" išlikimui būtina, kad egzistuotų mechanizmai, filtruojantys „įeigą" ir šalinantys disfunkcinius elementus. Eastonas (1965) šiuos mechanizmus vadina „vartų sargais". Jų funkcija – neįleisti į sistemą perdėtų arba nepriimtinų reikalavimų. Šią funkciją gali atlikti interesų grupės, partijos, žiniasklaida. Modifikuotame modelyje tariama, jog sistema priešinasi tokiai įeigai, kuri modifikuotų pačią sistemą, todėl joje veikia filtras, įleidžiantis funkcionalius ir atstumiantis disfunkcionalius reikalavimus (2.12 diagrama).

2.12 diagrama. Sisteminis darbotvarkės kontrolės modelis



Marksistinės ir neopliuralistinės „nesprendimų priėmimo" koncepcijos

Offe'as, marksistas, argumentavo, jog kapitalistinėje sistemoje antikapitalistinai, arba kapitalo interesams priešingi, reikalavimai išfiltruojami (Offe, 1974, 1976). Nicklasas Luhmannas, laikydamasis neopliuralizmo pozicijos, argumentavo, jog jeigu sistemas konceptualizuojame kaip uždaras ir autonomiškas (arba autoreferentines), toks jų šališkumas gali būti interpretuojamas veikiau kaip proceso vidinės logikos, o ne išorinės aplinkos poveikio rezultatas. Jo požiūriu, „net „informacija" nėra tai, ką sistema pasisemia iš aplinkos. Informacija nėra daiktas, kuris guli kažkur „pasaulyje" ir laukia, kada sistema jį pasiims. Kaip atrankos rezultatas, ji yra pačios sistemos darinys" (Luhmann, 1990:4). Tokia autoreferentinė politikos formavimo sistema gali būti traktuojama kaip sistema, varoma „vidinių" reikalavimų logikos, o ne išorinių reikalavimų spaudimo. O jos išfiltruotoji „įeiga" veikiau gali būti interpretuojama pačios sistemos, o ne pasaulio už „juodosios dėžės" sąvokomis. (Apie tokias autoreferentines sistemas žr. Morgan, 1988:233–272.) ◆

Taigi idėja, kad politinę darbotvarkę formuoja nesprendimų priėmimo galia, teikia pagrindo išties produktyviam ir plačiai naudojamam modeliui. Tačiau šis modelis turi ir savo kritikų. Bihevioristinė/pliuralistinė kritika atkreipia dėmesį į „neįvykių" tyrimo empirinį problemiškumą (žr. Merelman, 1968; Wolfinger, 1971; Polsby, 1963). Vienas iš pirmųjų atkirčių šiai kritikai buvo empirinės Bachracho/Baratzo (1970) ir Crensono (1971) studijos. Bachrachas ir Baratzas tyrinėjo municipalinę Baltimorės politiką skurdo bei rasių santykių problemų atžvilgiu ir parodė, jog tam, kad į sprendimų priėmimo procesą neįsileistų juodaodžių miesto gyventojų reikalavimų, verslo atstovai ir politikai ėmėsi įvairiausių priemonių: prievartos, sankcijų, kooptacijos, manipuliavimo simboliais (pvz., tam tikrų pažiūrų skelbėjus vadino „tvarkos drumstėjais" ir „komunistais"), stiprino „šališkumo mobilizavimą" naujais barjerais arba sudarinėjo naujus simbolius. Crensono atliktas dviejų miestų taršos problemos tyrimas teoriją pastūmėjo dar toliau ir, pasak Lukeso (1974), užima vietą tarp antrojo ir jo paties „trečiojo" matmens požiūrio į galią (*power*). Crensono knyga ypač įdomi viešosios politikos tyrinėtojui, nes joje susietos kelios svarbios analizės sritys: darbotvarkės formavimo problema; sprendimų ir nesprendimų priėmimas; ir organizacinis darbotvarkės bei politikos formavimo konteks-

tas. Todėl šiame skirsnyje šiek tiek daugiau dėmesio skirsime Crensonui, negu Barachui/ Baratzui ar Lukesui ir Gaventai.

Atsakydamas į kritiką, jog neįvykių, neproblemų ir nesprendimų analizė yra metodologiškai problemiška, Crensonas argumentuoja, jog politikų „nieko nedarymas" gali būti tiriamas analizuojant, kaip tam tikra problema į vienos bendruomenės politinį procesą įtraukiama, tačiau nepasirodo kitos politiniame procese. Jis nagrinėjo oro taršos problemą. Akivaizdu, kad niekas nenori kvėpuoti užterštu oru; tad jeigu galima būtų parodyti, jog nepaisant vienodo oro užterštumo lygio, vieni miestai aktyviai mėgino spręsti šią problemą, o kiti ją ignoravo, tai „nesprendimų priėmimo" proceso egzistavimą būtų galima laikyti empiriškai patvirtinamu dalyku.

Jo išvada skelbė, jog taršos neprobleminį statusą Gario (Gary) mieste paaiškina tai, kad jame viešpatauja didžioji teršėja kompanija *US Steel*. *US Steel* šią problemą laikė už politinės darbotvarkės ribų, nes disponavo galia, kuri „nesireiškia stebimų politinių reiškinių srityje" (Crenson, 1971:107): šios organizacijos galios pakako tam, kad nesirodydama politinėje arenoje galėjo kontroliuoti sprendimų priėmimo apimtis ir kryptis. Ši pramonės galiūnų poveikio taršos problemai interpretacija Gario miesto atveju buvo patvirtinta dar 52 kitų miestų tyrimų rezultatais. Tai Crensonui leido padaryti išvadą, kad tuose miestuose, kur yra įsikūrę galingi teršėjai, oro taršos problema vargu ar atsiras sprendimų priėmimo darbotvarkėje. Jo įsitikinimu, pliuralistinės sprendimų priėmimo koncepcijos daro esminę klaidą, nes nesuvokia, kad nors sprendimų priėmimas gali būti „pliuralistinis" ir fragmentuotas, „nesprendimų priėmimas" pasižymi daug didesniu vieningumu (Crenson, 1971:179). Tai, ko nedaroma, yra svarbiau už tai, kas daroma. Pliuralizmo matomas ir artikuliuotas pasaulis nuslepia gilumini ir neartikuliuotą problemų šalinimo nuo politinės arenos procesą:

> bendruomenės politinė galia – tai ne vien pajėgumas daryti įtaką vietos politinių problemų sprendimui; jai priklauso ir pajėgumas neleisti kai kurių temų svarstyti viešai, ir kliudyti naujoms problemoms kilti į viešumą ... [Be to], ši galia gali būti veiksminga net jeigu ja faktiškai nesinaudojama. Vien disponavimo galia reputacijos, nors ir nepatvirtintos galios panaudojimo aktais, gali pakakti, kad būtų apribota vietos politinių sprendimų darbotvarkė. Net tie žmonės ir grupės, kurios nėra aktyvios bendruomenės politinių svarstymų dalyvės, gali turėti įtakos jų turiniui. Panašiai ir politinės galios „aukos" – jos gali išlikti politiškai nepastebėtos, nes, tiesą sakant, nepastebimumas gali būti jų atsakas į nesprendimų priėmimo galią ... Tad politinės galios realybė ne visada atsiskleidžia stebimais politiniais veiksmais ... Kitaip sakant, politika nėra vien tik matomi politiniai veiksmai.
> *(Crenson, 1971:177–178)*

Galią nusako ne tik pajėgumas priversti imtis veiksmų, bet ir pajėgumas priversti nesiimti veiksmų. Būtent tokios galios egzistavimas meta rimtą iššūkį pliuralizmo idėjai, kad politinis procesas yra atviras visiems, kaip tai skelbė Dahlas (1961:93) ir kiti. Crensonas taip pat kritiškai vertina pliuralistinę problemų įtraukimo į politinę darbotvarkę ir šalinimo iš darbotvarkės koncepciją. Pasak Crensono, politinė problema yra

bet kuri neišspręsta problema, ginčijama ar neginčijama, laukianti valdžios autoriteto patvirtinamo sprendimo. Tai problema, kuri jau yra įtraukta į bendruomenės politinę darbotvarkę, bet dar neaišku, kada konkrečiai ji pribręs tam, kad būtų įtraukta į bendrą politinę darbotvarkę ir sprendžiama valdžios autoriteto lygmeniu.
(Crenson, 1971:29)

Pliualizmo teorijos požiūriu (Crenson, 1971:161), problemos (kaip ir galia) yra iškaidytos ir konkuruoja tarpusavyje, o jų ryšiai yra „silpni ir atsitiktiniai“. Pasak Crensono, toks požiūris nusako netikslų ir supaprastintą problemų pasirodymo/nepasirodymo politinėje darbotvarkėje vaizdinį. Jis siūlo į politinę darbotvarkę pažvelgti „ekologiniu“ aspektu, kuriam politikos formuotojų patiriami kaštai ir gaunama nauda yra svarbiausi veiksniai:

Apskritai politinė problema paprastai ignoruojama, jeigu nesama atitikimo tarp naudos, kurią jos sprendimas duotų bendruomenei, ir naudos, kuri leistų išlikti ir klestėti įtakingiausioms bendruomenės organizacijoms.
(Crenson, 1971:156)

Darydamas šią išvadą Crensonas derina teoretikų, tokių kaip Lowis (žr. 2.5), idėjas apie viešosios politikos tipus su teorijomis, kur aiškinamos organizacinės elgsenos paskatos ir struktūros (pvz., Etzioni, 1961; Crenson, 1971:156–157). Baigdamas jis pabrėžia:

Politinės problemos ... turi organizacinį aspektą. Kai viešosios politikos teoretikai mėgina susieti vykdomosios politikos bruožus su politine elgsena, kurią ji generuoja, jie faktiškai mėgina atrasti ryšį tarp paskatų, teikiamų tam tikros neformalios organizacijos, ir tos organizacijos vidinės praktikos.
(Crenson, 1971:158)

Kitaip sakant, organizacijų šališkumas atsirenkant problemas pasireiškia plačiau – bendruomeninio ir visuomeninio šališkumo pavidalu. (Prisiminkime Schattenschneiderį (1961:71): „organizavimas yra šališkumo mobilizavimas“.) Tad dėmesio politinėms problemoms svyravimo ciklai (žr. Downs, 1972; taip pat 2.3.1) turi būti siejami, kaip tai parodė Petersas ir Hogwoodas (1985; 2.3.1), su organizaciniu kontekstu. (Žr. taip pat Kingdon, 2.10.3 skirsnyje, kur pateikiama kitokia organizacinė požiūrio į problemas ir darbotvarkes koncepcija). Pliuralizmo požiūriu,

skirtingos problemos žadina skirtingų grupių ... susivienijimų... aktyvumą. Dėl to didėja politinė netvarka. Politinės problemos yra trumpalaikiai, epizodiniai reiškiniai, ir kadangi politinis bendruomenės gyvenimas paprastai organizuojamas tokių problemų pagrindu, jis taip pat turi tendenciją virsti epizodiniu ir netvarkingu.
(Crenson, 1971:178)

Tačiau Crensono įsitikinimu, jo atlikta oro taršos problemos analizė teikia visai kitokį vaizdą. Problemos viešumon iškyla toli gražu ne atsitiktinai: čia veikia tam tikri tvarkos ir racionalumo principai. Viena reikalavimų aibė gali implikuoti kitus reikalavimus. Siekiant tam tikro tikslo pačios problemos gali būti naudojamos kaip priemonės. Pavyzdžiui, sprendžiant oro taršos problemą gali iškilti valdymo reformų problema. Vienos problemos iškilimas gali skatinti arba slopinti kitų problemų iškilimą. Bendruomenės dėmesys tam tikrai problemai gali atitraukti jos dėmesį nuo kitų problemų, kurios jai prieštarauja arba su ja nėra suderinamos. Taršos atveju tikėtina, jog tuo atveju, kai bendruomenei pirmiausia rūpi „darbo vietos" ir ekonomikos plėtra, jos darbotvarkė bus formuojama menkinant arba ignoruojant ekologinius tokios plėtros kaštus. Darbotvarkė nėra atsitiktinis problemų kratinys. Už problemų svarbos svyravimų gali slypėti tvirtas kolektyvinių vertybių bei prioritetų pamatas.

Politinė bendruomenės veikla yra tvarkingesnė ir labiau varžoma, negu gali pasirodyti stebint tik pačią veiklą. Yra politiškai nustatytos sprendimų priėmimo ribos ... už stebimo padrikumo ... slypi bendras šališkumas arba kryptingumas. Sprendimų priėmimo veiklą orientuoja ir saisto nesprendimų priėmimo procesas. Žmonių ir grupių galios reputacija bendruomenėje leidžia slopinti aktyvumą sprendžiant tam tikras jautrias arba politiškai pavojingas problemas. Aktyvumas vienoje problemų srityje gali reikšti aktyvumo stoką kitose srityse.
(Crenson, 1971:178)

Pabrėžtina, jog šią galią Crensonas priskiria „ideologiniams" veiksniams, kai „politinės formos" padeda „skaidyti nepasitenkinimą", formuoja „selektyvią socialinių problemų ir konfliktų pagavą bei artikuliaciją" (Crenson, 1971:23). Problemos gali „kurti politinę sąmonę", bet „formuoti ir riboti sąmonę". Be to, „politinės darbotvarkės problemos gali būti racionaliai siejamos ne tarpusavyje, bet su tam tikru bendru, darbotvarkę transcenduojančiu politiniu idealu arba principu – su politinės sistemos ideologine vizija" (Crenson, 1971:173).

Stevenas Lukesas savo darbe apie galią (1974) plėtoja Crensono argumentą, jog elitai „pajėgia kontroliuoti tai, kas žmonėms rūpi ir kaip ryžtingai jie artikuliuoja savo rūpesčius" (Crenson, 1971:27). Jo požiūriu, galia veikia daug gilesniu lygmeniu, nei tas, kuriuo ją svarsto Bachrachas ir Baratzas:

A disponuoja galia *B* atžvilgiu, jeigu *A* yra pajėgus priversti *B* daryti tai, ko *B* nenori daryti; tačiau *A* taip pat disponuoja tokia galia veikdamas, formuodamas arba determinuodamas pačius *B* norus.
(Lukes, 1974:23)

Galia naudojamasi ir manipuliuojant mitais bei simboliais (žr. Edelman 2.9.2 skirsnyje; Lasswell, 1930, 1935, 1948) ir įtvirtinant „ideologinę hegemoniją" (Gramsci, žr. 2.7.1). Galia veikia pačiame visuomenės prasmių „konstravimo" procese (Berger and Luckman, 1975; žr. taip pat 2.2.2). Kaip pažymi Lukesas:

Nebūtina įsivaizduoti gyvenant „Šauniame naujajame pasaulyje" ar F. B. Skinnerio pasaulyje, kad suprastum paprastą dalyką: mąstymas kontroliuojamas ir mažiau totaliniais bei labiau kasdieniškais būdais – informacijos kontrole, žiniasklaida ir socializacijos procesu.
(Lukes, 1974:23)

❖ Trys galios matmenys

Lukeso modelis
Žemiau reziumuojamas „pliuralistinis", „nedecizionistinis" ir paties Lukeso požiūris į tai, kaip galios pasiskirstymas formuoja viešosios politikos darbotvarkę (pagal Lukes, 1974:25).

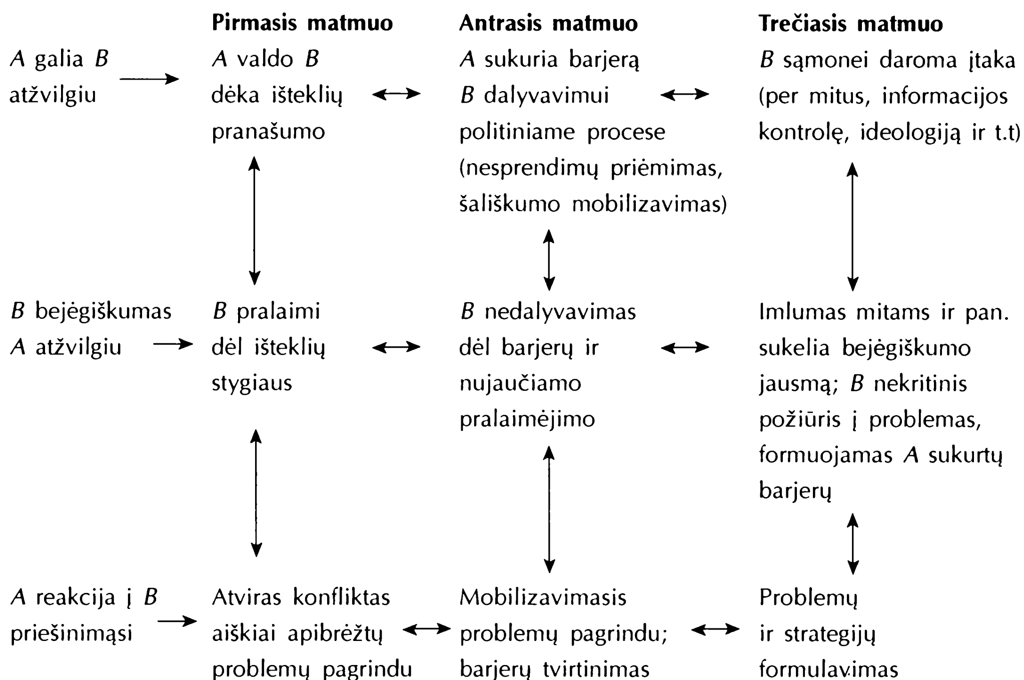
Pliuralistinis modelis (vienmatis)
Metodas: Biheivioristinis
Analizės objektas:
a) elgsena;
b) sprendimų priėmimas;
c) svarbiausios darbotvarkės problemos;
d) konfliktas, kuris gali būti stebimas ir yra atviras;
e) atvirame politiniame procese pasireiškiantys subjektyvūs interesai bei preferencijos.

Nedecizionistinis modelis (dvimatis)
Metodas: Kritinis biheivioristinis
Analizės objektas:
a) sprendimų ir nesprendimų priėmimas;
b) problemos ir potencialios problemos;
c) užslėpti arba atviri konfliktai;
d) subjektyvūs interesai, kuriuos atskleidžia politinės preferencijos.

Lukeso modelis (trimatis)
Metodas: Radikaliai antibiheivioristinis
Analizės objektas:
a) sprendimai ir darbotvarkės kontrolė, tačiau ne tik sprendimais;
b) problemos ir potencialios problemos;
c) stebimas ir latentinis konfliktas;
d) subjektyvūs realūs interesai.

J. Gaventa, *Power and Powerlessness, Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley,* 1980
Gaventa pateikia naudingą trijų galios matmenų klasifikaciją (2.13 diagrama).

2.13 diagrama. Galios matmenys



Šaltinis: Pagal Gaventa (1980)

W. I. Jenkins, *Policy Analysis*, 1978

Lemiamoje Antonionio filmo *Blow-Up* scenoje pagrindinis herojus ... karštligiškai mėgina išsiaiškinti, ar jis atsitiktinai nenufotografavo žmogžudystės viename iš Londono parkų. ... Jis peržiūri foto juostą pro didintuvą: išdidina vaizdą taip, kad atskiri pigmento grūdeliai beveik atsiskiria vienas nuo kito. Tačiau technologija nubrėžia suvokimo ribas. Šešėlis ar daiktas? Faktas ar fantazija? Galutinis atsakymas nežinomas ... Nesprendimo sąvoka dažnai primena lakųjį smėlį. Ji kelia ir loginių, ir empirinių problemų. Ar ji gali vienu metu reikšti ir viską, ir nieką? ... Į nesprendimus atkreipiamas dėmesys mėginant išsiveržti iš dilemos, kurią Lowis (1970) apibūdino kaip „politikos analizės technokratizavimą": analitikas, laikydamasis instrumentinės ir technokratinės nuostatos, tampa aklas tam tikroms pamatinėms politinėms struktūroms. Nesprendimų priėmimo sąvoka teikia vieną iš būdų atsikratyti šio aklumo ir pažvelgti kartu su Antonionio fotografu pro parko užtvarą mėginant įžiūrėti, ar ten apskritai yra figūra ir ar ji grėsminga (p. 105, 115, 116). ◆

Anot Lukeso, jo trimatis modelis teikia pagrindą sociologinei galios analizei. Tokią analizę atliko gabus Lukeso doktorantas Johnas Gaventa savo studijoje apie galią ir bejėgiškumą Apalačių kalnuose. Analizuodamas galią visais trimis aspektais Gaventa padarė išvadą, jog kitaip nei „nematomų galios veidų" kritikų, jo tyrimas parodė, kad

> galia turi būti analizuojama skirtingais aspektais, nes kiekvienas toks aspektas atskleidžia tam tikrą jos mechanizmą ... „žvilgsnis iš apačios" suteikė unikalią galimybę išvysti nematomus galios veidus – klusnumo palaikymo ir maišto tramdymo procesus.
> *(Gaventa, 1980:253)*

Jo pateikta vienos Apalačių bendruomenės analizė rodo, kad galia turi tris matmenis: išorinius valdymo mechanizmus; pliuralistų akcentuojamą dalyvavimą sprendimų priėmimo procese; darbotvarkės kontrolę, šališkumo mobilizavimą ir taisyklių primetimą, kaip tai aiškina Schattenschneideris ir Bachrachas/Baratzas; taip pat norų bei įsitikinimų formavimą ir manipuliavimą mitais bei simboliais, kaip tai aiškina Lukesas. Jo pagrindinė mintis yra ta, kad kiekvienas matmuo veikia kitą:

> Nors kiekvienas galios matmuo turi savo mechanizmus ir funkcijas, tik suvokus šių matmenų sąveiką ir jų tarpusavio stiprinimo efektą galima suprasti visuminį galios poveikį bejėgių veiksmams bei jų savivokai. Tai, kas artikuliuojama sprendimų priėmimo arenose, ne visada atspindi realųjį konfliktą – gali būti artikuliuojamos normos bei mitai, kurie nuslepia arba kamufliuoja gilesnį konfliktą ... Tai, kas neįvyksta arba lieka neišsakyta pirmojo matmens srityse ... taip pat gali veikti ir formuoti idėjas apie tai, kas įtrauktina į svarbiausias darbotvarkes. Panašiai antrojo matmens galia sukuria tą pažeidžiamumą, kurio atžvilgiu gali būti panaudojama trečiojo matmens galia formuoti norus bei įsitikinimus, – galia, kuri savo ruožtu papildo simbolinius antrojo matmens galios išteklius ... Šiuo požiūriu visas galios santykių poveikis yra didesnis nei atskirų jos dalių poveikių suma. Galia tarnauja galios didinimui. Galia grindžiami santykiai, kartą susiklostę, reprodukuojasi.
> *(Gaventa, 1980:256)*

„Trečiojo matmens" teoretikų argumentai ypač svarbūs viešosios politikos tyrėjui, nes jie tęsia tą argumentacijos liniją, kurią pradėjo Lasswellas ir kiek vėliau Edelmanas (tai pažymi Gaventa, 1980:12, išnaša). Trečiasis matmuo – tai „socialinių mitų, kalbos, simbolių ... ir informacijos komunikavimo analizė siekiant išsiaiškinti, kaip šiomis priemonėmis manipuliuojama galios įtvirtinimo procesuose" (Gaventa, 1980:15). Lasswellas visada pabrėžė, jog tokių išoriškai nepastebimų, psichologinių politikos aspektų analizė yra esmingai svarbus politikos formavimo proceso aspektas. Deja, beveik per visą viešosios politikos tyrimų istoriją daugiausia dėmesio buvo skiriama pimajam matmeniui, beveik nekreipiant dėmesio į tai, kaip elitai, konstruodami viešąją nuomonę ir žmonių pasąmonę, manipuliuoja simboliais. Lasswello nuomone, „elitas savo statusą išlaiko manipuliuodamas simboliais, kontroliuodamas išteklius ir naudodamas prievartą" (Lasswell, 1939:3). Tad politikos formavimo tyrimai turi aprėpti, kaip tai parodo Gaventa, tuos gilesnius procesus, kur politikai, žiniasklaida ir kiti „simbolių specialistai" (Lasswello terminas) naudojasi subtilesne ir mažiau pastebima galia.

Šią temą gvildena ir neomarksistinės bei „kritinės teorijos" koncepcijos.

2.7 NEOMARKSISTINĖS IR KRITINĖS KONCEPCIJOS

2.7.1 „Giluminės" teorijos

Idėja, kad „problemos" ir „darbotvarkės" priklauso kontekstui, kuris, anot Lukeso, negali būti bihevioristinio stebėjimo objektas, yra atspirties taškas toms teorijoms, kurias galime pavadinti „giluminėmis". Panašiai kaip Bachrachas/Baratzas ir Lukesas, „giluminių" teorijų atstovai argumentuoja, jog naudojimasis galia apibrėžiant problemas ir nustatant darbotvarkes yra tai, kas vyksta gilesniame lygmenyje, nei toji regima plotmė, kur vyksta viešasis sprendimų priėmimų procesas. „Giluminių" teorijų atstovai mūsų dėmesį atkreipia į visuomenėje vykstančius bendrus ideologinius arba psichologinius procesus, kurie nebūtinai tiesiogiai pasireiškia politiniame procese. Problemos gali būti konstruojamos ir darbotvarkės formuojamos tokiu būdu, kuris nėra empiriškai pastebimas, – kartu darant įtaką įsitikinimų, vertybių, prielaidų ir ideologijų sistemoms.

Šiame skirsnyje nagrinėjame dvi „giluminių" teoretikų grupes, kurių idėjos padarė didelę įtaką viešųjų problemų bei darbotvarkių analizei. Pirmajai priklauso tie, kurie naudojosi Marxo ir Weberio sąvokinėmis schemomis ir kuriuos Hamas ir Hillas (1984) vadina „jungiamojo lygmens" analitikais (2.7.2); antrąją grupę sudaro vadinamosios „argumentacinės" koncepcijos, sietinos su tokiais skirtingais šaltiniais, kaip prancūzų poststruktūralizmas ir vokiečių „kritinė teorija" (2.7.3).

❖ „Giluminių" koncepcijų ištakos

Hegemonija: Gramsci ir nematoma galia

Gramscio siūlytas modelis gerokai revizavo marksistines klasinio viešpatavimo idėjas, nes inkorporavo psichologinių froidizmo ir Frankfurto mokyklos įžvalgų. Pasak Gramscio, valdančiosios klasės galią lemia ne vien pranašesnė fizinės prievartos galia. Valdančioji klasė turi valdomųjų klasių sąmonės formavimo „hegemoniją". Reali viešpataujančios klasės galia yra toji, kuri jai leidžia savo pasaulėvaizdį primesti visuomenei nustūmus į šalį kitokius pasaulėvaizdžius. Iš čia išplaukia, jog valdančioji klasė kontroliuoja ne tik politinę darbotvarkę ir problemų apibrėžimus, bet ir tai, kaip žmonės suvokia socialinę realybę. Jėga ir prievarta nėra norma, jų griebiamasi tik krizės atveju. Bachracho/Baratzo ir Lukeso teorijos pakartoja Gramscio idėjas, jog politika yra uždaras, o ne atviras procesas.

Radikaliosios problemų apibrėžimo bei darbotvarkių formavimo koncepcijos daugeliu požiūrių remiasi Gramscio hegemonijos idėja. Tiesą sakant, šių koncepcijų požiūriu, valdančiosios klasės galia kontroliuoti socialinę realybę implikuoja, kad „mezo" lygmens analizė yra daug svarbesnė už tą, kuri mėgina aiškintis, kaip priimami ir įgyvendinami valdžios sprendimai. Tarus, kad realybė yra tai, kas konstruojama viešpataujančiosios klasės, tokiai analizei labiau rūpės, kaip vyksta tas konstravimas: ypač svarbus bus intelektualų, kaip ideologinės kontrolės tarpininkų, vaidmuo.

„Hegemoninėms" politinio proceso koncepcijoms rūpi ne tiek įvykiai ir kitokie stebimi dalykai, kiek „neįvykiai", nematomoji kapitalo galia:

> kapitalo galią rodo ne vien tas faktas, kad kapitalistai priima sprendimus. Ją labiau išryškina faktas, kad sprendimai, kuriuos priima tiek jie, tiek kiti (tarp jų ir valdžia), ir net rutininis reikalų tvarkymas, kur nepriimama jokių politinių sprendimų, turi vieną bendrą vardiklį – kasdienį praktinį privačios nuosavybės ir rinkos mechanizmų pripažinimą ... Tą galią labiau rodo kasdienos rutina, negu sąmoningi ir tikslingi valios aktai.
> *(Westergard and Resler, 1976:143–144)*

Stewart Clegg and David Dunkerly, *Organization, Class and Control,* 1980
Naudodamiesi Gramscio modeliu autoriai įrodinėja, jog organizacijos ne tik priima sprendimus ir juos įgyvendina, bet ir reprodukuoja viešpataujančiosios klasės ideologiją. Šiuo požiūriu organizacijos nėra „juodosios dėžės", gaunančios savo įeigą iš šalies, bet socialinės, ekonominės ir politinės kontrolės instrumentai. Todėl įprastas politinio proceso stadijų skyrimas – formulavimas, sprendimas, įgyvendinimas, įvertinimas – atmestinas, nes jis neatspindi tos realybės, kur organizacijos tenkina ne politinio proceso reikalavimus, bet reprodukuoja klasinį viešpatavimą.

Frankfurto mokykla ir kritinė teorija
Klausimas, kaip problemos tampa politinėmis, paprastai sprendžiamas naudojant tai, ką galima pavadinti socialiniais modeliais, t.y. aiškinimo uždavinys formuluojamas kaip reikalavimas paaiškinti, kokiu būdu „problemos" atsiranda kaip sąmoningo žmogiškojo sprendimo padarinys. Tačiau Freudo psichologijos nuomone, politinę darbotvarkę lemia civilizacijos poreikis slopinti pasąmoninius instinktus. Filosofas marksistas Herbertas Marcuse'as (1954, 1972) argumentavo, jog politika turi būti interpretuojama seksualumo slopinimo kontekste ir laikoma viena iš priemonių, leidžiančių kontroliuoti žmogiškųjų būtybių seksualinius instinktus. Tačiau anot Marcuse'o, ši kontrolės forma nėra visuotinė ar neišvengiama, ji yra kapitalistinės visuomenės, kur vyrauja „efektyvumo principas" ir ekonominiai tikslai, produktas. Jeigu Freudas instinktų slopinimą laikė neišvengiama žmogiškosios būties sąlyga, tai radikalūs libertariniai jo sekėjai, tokie kaip Marcuse'as (ir kiti Frankfurto mokyklos atstovai), vadovavosi optimistiškesne idėja, jog nauja revoliucinė socialinė tvarka gali sukurti sąlygas individo išlaisvinimui.

Ši tema – pramoninių visuomenių politikos vaidmuo kontroliuojant ir slopinant individą – yra esminė sudedamoji dalis to politikos modelio, kurį teikia kritinė teorija. „Totaliai administruojama" visuomenė gali turėti tik „vienmatę" politiką (Marcuse, 1972). Tendencija į viso gyvenimo biurokratizavimą formuoja politinę darbotvarkę, kurios tikrovė turi priklausyti nuo kapitalistinės sistemos reikalavimų. Kritinei teorijai nepriimtina idėja, kad politikos procesas išreiškia laisvą politiškai spręstinų problemų pasirinkimą. Realioji kapitalizmo galia pasireiškia galia formuoti individo sąmonę ir realybės suvokimą. Racionalumas, būdingas viešosios politikos darbotvarkėms, tėra viešpatavimo ir kontrolės instrumentas.

Viešosios politikos teorijos požiūriu bene svarbiausias kritinės teorijos atstovas yra Jürgenas Habermasas. Habermaso požiūriu, problemų apibrėžimo ir viešosios politikos formavimo proce-

sas turi būti analizuojamas platesniame kontrolės ir manipuliavimo priemonių, kuriomis kapitalistinėje visuomenėje mėginama išlaikyti valstybės teisėtumo regimybę, kontekste. Jo siūlomas vaistas yra „idealių kalbinių situacijų" paieška, t. y. tokių situacijų, kuriose analizuojant socialines problemas bei viešąją politiką vyrautų ne instrumentinis technokratinis racionalumas, o reali dalyvavimo lygybė. Bobrowo ir Dryzeko nuomone, ši pozicija artima Haroldo Lasswello nuostatai (Bobrow and Dryzek, 1987:174). Habermasas labai kritiškai analizavo tai, kaip viešosios nuomonės kvantifikavimas žiniasklaidai ir biurokratijai leidžia deformuoti viešąją politiką ir devalvuoti bei griauti viešumo sritį:

> Piliečiai, kurie iš valstybės tikisi paslaugų, su ja bendrauja ne tiek dalyvaudami politikoje, kiek užimdami lūkesčių ir reikalavimų nuostatą, tikisi būti aprūpinti, nors patys nenori aktyviai kovoti dėl būtinųjų sprendimų ... Viešumo sritis, kaip politinio pasaulio elementas ir kaip racionaliai kritinių debatų viešaisiais klausimais arena, nuolat griaunama ir siaurinama.
> *(Habermas, 1989:211)*

Pasak Habermaso, šis viešosios nuomonės pažeminimas ir viešųjų debatų susiaurinimas aiškintinas tuo, kad pramoninėse visuomenėse susiklostė valstybinė sistema, kurioje lemiamą vaidmenį, formuojant viešąją darbotvarkę, turi ekspertinės ir techninės žinios (žr. 2.8.1).

Prancūzų poststruktūralizmas: Foucaultas, pažinimas ir galia

Pažinimo ir galios santykis yra pagrindinė vieno įtakingiausių mūsų laikmečio mąstytojų – Michelio Foucaulto tema.

Foucaultas dėstė filosofiją Klermon-Ferane, Vansene (Paryžius), buvo *College de France* „minties sistemų istorijos" profesorius. Jo koncepcijoje galia traktuojama kaip tam tikros strategijos, funkcionuojančios daugeliu lygmenų; viešosios politikos tyrėjui jo darbai atskleidžia „galios mikrofizikos" tinklus, kurie egzistuoja veikiau pažinimo struktūrose, o ne valdžios centruose. Ypač reikšmingos jo institucijų genezės (arba genealogijos) studijos – *Beprotybė ir civilizacija* (1965), *Disciplinuoti ir bausti* (1977). Pastarojoje jis parodo, kad disciplinos institucijos yra ypač svarbios siekiant suprasti galios santykius šiuolaikinėje visuomenėje. Kalėjimą Foucaultas traktuoja kaip modelį, pagal kurį visuomenė mėgina disciplinuoti ir kontroliuoti savo narius. Jis atmeta struktūrinės galios koncepcijas ir daugiausia dėmesio skiria tam, kaip discipliną internalizuoja individas. Šia prasme „valdomumo" didėjimas yra pažinimo plėtros, teikiančios asmens politinės kontrolės priemonių, rezultatas. Antai rašinyje *Apie valdomumą* jis atkreipia dėmesį į tai, kaip konkrečių žinių plėtra didino valstybės galią ir lėmė naują politinio proceso sampratą. Tas žinias pradėjo teikti „statistika" – valstybės mokslas. Kontrolė, vykdoma remiantis šiomis žiniomis, pasiekė net intymiausias asmens valdas, kaip tai liudija seksualumo atvejis:

> Seksas nebuvo tai, apie ką paprasčiausiai reiškiamos nuomonės; tai buvo administravimo dalykas. Jis buvo traktuojamas kaip savotiškas viešasis išteklis; tad jam turėjo būti taikomos valdymo ir tvarkymo procedūros; jam turėjo galioti analitinis diskursas ... Viena di-

džiausių XVIII amžiaus valdymo technologijos naujovių buvo „gyventojų skaičiaus", kaip ekonominės ir politinės problemos, atsiradimas: gyventojų skaičius kaip turtas, kaip darbo jėga ... Valstybei tapo svarbu ne tik žinoti, kaip klostosi jos piliečių santykiai su seksu, kaip jie juo naudojasi, bet svarbu ir pasirūpinti, kad kiekvienas individas gebėtų kontroliuoti tai, kaip jis juo naudojasi. Seksas tapo valstybės ir individo ginčo objektu, netgi viešuoju ginču: jį apsupo ištisas diskursų, specialistų žinių, analizių ir panašių disciplinavimo priemonių tinklas.
(Foucault, 1984:307)

Žr. taip pat 4.5.3. ◆

2.7.2 Jungiamojo lygmens analizė

Hamas ir Hillas savo įtakingame darbe apie viešosios politikos procesą atkreipia mūsų dėmesį į teoretikus, kurie teikia „viduriniojo", arba „jungiamojo", lygmens analizę, siejančią politikos formulavimą su „mikro" lygmens sprendimų priėmimu organizacijose ir su „makro" lygmens politine sistema (Ham and Hill, 1984:174–189). Svarbiausiais šio lygmens analizės darbais jie laiko:

J. K. Benson (1975, 1977a, 1977b, 1982).

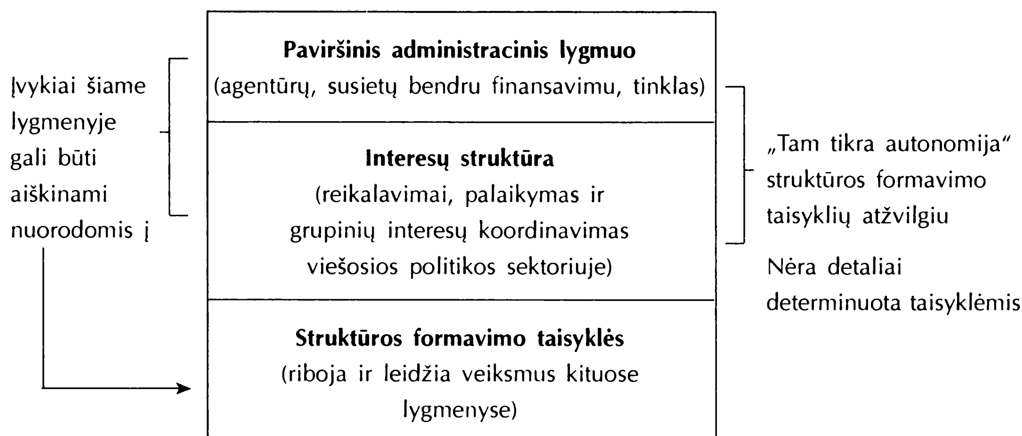
S. Clegg and D. Dunkerly, *Organization, Class and Control*, 1980.

G. Salaman, *Class and the Corporation*, 1981.

G. Burrell and G. Morgan, *Sociological Pradigms and Organisational Analysis*, 1979.

Nors jie skiriasi tuo, kad vadovaujasi skirtingomis – marksistinėmis arba vėberistinėmis prielaidomis, juos vienija siekis prasilaužti pro organizacinį ir institucinį valdžios paviršių ir pažvelgti į tai, kaip politinį procesą formuoja pati visuomenė. Kaip Baracho/Baratzo ir Lukeso atveju, „jungiamojo lygmens" teoretikai mėgina analizuoti gilesnius procesus, darančius įtaką paviršiaus lygmens viešajai politikai, jos darbotvarkei, sprendimų ir rezultatų vertinimo fazėms. Antai Bensonas, remdamasis marksizmo idėjomis ir Bergerio/Luckmano (1975; žr. 2.2.2) socialinio konstruktyvizmo teorija, pateikia „giluminių" struktūrų, formuojančių problemų patekimo/nepatekimo į sprendimų priėmimo procesą, analizę. Pasak Bensono, viešosios politikos formavimas vyksta atskiruose sektoriuose, kuriuos sudaro organizacijų, susietų bendru finansavimu, „pluoštai" (žr. 4.3.7). Šie sektoriai gali būti analizuojami trimis lygmenimis: administracinės struktūros, interesų struktūros ir struktūrų formavimo taisyklių požiūriu (2.14 diagrama). Kalbant apie darbotvarkės formavimą, Bensono modelis atkreipia mūsų dėmesį į tai, kad administracinių struktūrų ir interesų struktūrų analizė yra veikiama „giluminių taisyklių", kurios tam tikriems reikalavimams neleidžia patekti į sprendimų priėmimo procesą ir riboja politikos formuotojų pasirinkimo galimybes.

2.14 diagrama. Bensono viešosios politikos sektoriaus modelis



Šaltinis: Pagal Ham and Hill (1984)

Modelis neaiškina, kas yra paviršinė ir interesų struktūrų „autonomija". Čia kalbama ne apie taisyklių bazę, determinuojančią antstatą, o veikiau apie vyraujančią įtaką. Anot Bensono, ilgainiui ir tam tikromis aplinkybėmis „antstatas" gali tapti palyginti nepriklausomu. (Galbūt aplinkybes, kurioms esant tokia autonomija gali susikurti, geriausiai paaiškina vadinamieji „etatocentristiniai" modeliai, kurie pripažįsta, jog kapitalistinėse visuomenėse valstybinės institucijos gali turėti „sąlyginę autonomiją"; 2.11.6, 3.6.4.)

Kaip pabrėžia Hamas ir Hillas, Bensono modelis remiasi neomarksisto Carlo Offe's idėjomis ir turi panašumų į „politinių bedruomenių" (2.10.2) bei Lindblomo neopliuralizmo modelius, kurie pabrėžia stambaus verslo įtaką viešosios nuomonės formavimui (3.4.4). Apibrėždami „jungiamojo" lygmens analizę Hamas ir Hillas atkreipia dėmesį ir į Cleggo bei Dunkerly (1980) svarbą aiškinant, kaip kapitalizmą internalizuoja individai. Šio Gramscio idėjų paveikto modelio perspektyvoje visos kalbos apie laisvą ir autonominį problemų apibrėžimą bei darbotvarkės formavimą yra gryna nesąmonė, kuri palaikoma tik kaip politinę santvarką legitimizuojantis mitas: realiai politikos formavimo procesą determinuoja kapitalistinių idėjų ir interesų hegemonija.

Nors šią politikos procesą formuojančių giluminių ideologinių procesų idėją kartoja ir kiti teoretikai, teikiantys jungiamojo, viduriniojo lygmens koncepcijas, jie laikosi mažiau deterministinės nuostatos nei Cleggas ir Dunkerly. Bensonas, Salamanas, Bullell/Morganas ir Hamas/Hillas į politinio proceso dalyvių vaidmenį laikosi veikiau vėberiškojo požiūrio, ypač kalbant apie profesionalų, interesų grupių ir korporacinių struktūrų įtaką. Nors vėberininkai pripažįsta vertybių, įsitikinimų bei ideologijų galią politiniame procese, juos domina ir tai, kaip kapitalistinėje visuomenėje „paviršius" sąveikauja su „giluminėmis struktūromis". Pripažindami giluminių struktūrinių kapitalo interesų svarbą, jie vis dėlto tam tikrą autonomiją, apibrėžiant problemas ir formuojant darbotvarkę, suteikia „paviršiaus" agentams. Tai ypač akivaizdu kalbant apie tas politikos formavimo sritis, kur

veikia galingos profesinės, arba ekspertinės, grupės. Hamas ir Hillas prieina prie išvados, jog nors kapitalo vaidmuo nustatant politikos formavimo parametrus yra esminis, norint suprasti valstybės ir visuomenės santykį kapitalistinėje sistemoje, aiškinamoji viešosios politikos teorija negali būti redukuota į tos rūšies deterministinį modelį, kurį siūlo tokie autoriai kaip Cleggas ir Dunkerly.

2.7.3 „Argumentacinis" posūkis

Hamo ir Hillo nagrinėti teoretikai politikos procesą mėgina aiškinti pagal įvairias marksistines bei vėberiškas koncepcijas. Nors jie skiriasi savo determinizmo pobūdžiu, juos vienija pastanga parodyti, kaip kapitalistinėje visuomenėje po politinių institucijų ir biurokratinių organizacijų paviršiumi veikia reali galia. Šią idėją galima aptikti ir darbuose tų viešosios politikos tyrinėtojų, kurių teorijos kyla iš kitų šaltinių. Jeigu „jungiamojo lygmens" teoretikų dėmesio centre yra galios santykių struktūra, tai „argumentacinei" grupei rūpi išsiaiškinti, kaip kalba formuoja pasaulį. Šio požiūrio ištakos gana įvairios: prancūzų „poststruktūralistai", tokie kaip Foucaultas, vokiečių kritinė teorija (Habermasas), britų lingvistinės filosofijos tradicija ir Amerikos pragmatizmas.

Argumentacinių koncepcijų dėmesio centre yra būdas, kuriuo kalba apibrėžia pasaulio įprasminimą. Šiuo požiūriu, viešosios politikos analizės tikslas – išsiaiškinti, kaip „viešosios politikos diskursas" riboja argumentus, kuriais remiantis konstruojamos problemos ir darbotvarkės. Pamatinė šios analizės prielaida yra tai, kad kalba, kurią vartojame kalbėdami apie politiką ir jos problemas, nėra neutrali. Tad jeigu norime suprasti, kaip buvo apibrėžta tam tikra „problema", turime išanalizuoti, kokiu būdu buvo suformuotas jos „diskursas". Argumentacines koncepcijas domina artikuliaciniai viešosios politikos matmenys, kurie struktūralistiniame–funkcionalistiniame „juodosios dėžės" modelyje apibūdinami kaip „įeiga" (žr., pvz., Almond and Powell, 1966). Tačiau argumentacinių koncepcijų požiūriu, artikuliacinis procesas yra ne įeiga, o veikiau sąvokiniai rėmai, kurių viduje vyksta politinis procesas. Remdamasis Ungerio (1987), Edelmano (1988) ir Sederbergo (1984) darbais Hoppe'as „argumentacinę" politikos idėją apibrėžia kaip areną,

> kur vyksta konfliktas dėl sąvokų, kuriomis apibrėžiamos socialinės problemos, formuluojamos viešosios politikos programos, apibūdinami politiniai lyderiai ir priešai. Demokratijos atveju šis konfliktas vyksta kaip viešieji debatai ir tam tikrų bendrų prasmių kontekste. Politikos procesas tampa pastanga apibrėžti šių bendrų prasmių prigimtį; tai yra nesibaigianti komunikacijos aktų ir strateginių ėjimų serija įvairiems politikos agentams viešojo svarstymo būdu mėginant konstruoti intersubjektyvias prasmes. Šios prasmės nuolat transponuojamos į kolektyvinius projektus, planus, veiksmus bei konstruktus, kurie savo ruožtu tampa naujo politinio ciklo politinių sprendimų ir prasmių konstravimo pagrindu.
>
> *(Hoppe, 1993:77)*

Tad argumentacinis požiūris į politinių problemų apibrėžimą ir darbotvarkės formavimą reikalauja aiškintis, kaip ir kodėl tam tikras reiškinys ar problema įtraukiama į specifinį diskursą. Kova dėl valdžios yra kova dėl to, kurio diskurso priemonėmis bus formuluojamos problemos. Šia prasme politinė analizė gali būti traktuojama kaip argumentacijos procesas. Analitikai, kurie savo darbais siekia daryti poveikį politikai, ieško įtikinamų argumentų (Majone, 1989); mes, analizuodami viešąją politiką „argumentacinių" koncepcijų požiūriu, mėginame suprasti ir paaiškinti, kaip konstruojamos prasmės. Šioje perspektyvoje darbotvarkės/problemų fazė yra lemiama proceso dalis; ir ji laikoma tekstinės analizės objektu.

Skaitytojui gali pasirodyti, jog argumentacinėms koncepcijoms mažiau nei „jungiamojo lygmens" analitikams rūpi „realusis pasaulis". Tačiau argumentacinės koncepcijos nemažai įžvalgų teikia įprastai viešosios politikos analizei. Pavyzdžiui, Fischeris ir Foresteris (1993:5–7) pažymi, jog jos siūlo:

- telkti dėmesį į tai, kaip politikos praktikai formuluoja ir konstruoja problemas;
- telkti dėmesį į politikos analitikų pretenzijas ir retoriką;
- pripažinti, kad galiausiai politiniais argumentais siekiama įgyti darbotvarkės formavimo galią;
- pripažinti, kad „problemos" gali būti pateikiamos skirtingų kalbų, diskursų, sąvokinių sistemų kontekste ir kad politinės galios kaita reiškia ne tik elito kaitą, bet ir kalbos, kuria formuluojamos politikos problemos bei sprendimų alternatyvos, kaitą.

❖ Cindy Patton, *Inventing Aids*, 1990

Šiame darbe autorė analizuoja kalbą, kurios kontekste AIDS pateikiama kaip problema. Ji analizuoja devintojo dešimtenčio AIDS diskursą ir AIDS „pramonę" naudodamasi socialinėmis teorijomis, išreiškiančiomis „argumentacinį posūkį" viešosios politikos studijose. Ji daro išvadą, jog diskursas, kuris supa AIDS problemą, yra politinės galios išraiška ta prasme, kad jis formuoja mūsų mąstymo apie šią problemą būdą ir viešosios politikos prielaidas. Žodžiai, kurie vartojami kalbant apie AIDS, niekada nekonstatuoja vien „faktų" ar „tiesų", veikiau „jie turi skirtingas prasmes skirtingais laiko momentais, ir skirtingai suprantami skirtingų žmonių" (Patton, 1990:45). Autorės nuomone, jeigu norime suvokti AIDS naratyvą, turime išsiaiškinti pradinį diskursą, kuris apibrėžė problemą ir atitinkamą valdžios politiką. Tokia AIDS kalbos dekonstrucija yra būtina siekiant atsispirti per AIDS problemą įtvirtinamiems dominavimo santykiams. Šią dekonstravimo strategiją ji rekomenduoja AIDS problemos sprendimo aktyvistams. ◆

Argumentacinis „posūkis" viešosios politikos analizėje, įvykęs per devintąjį ir dešimtąjį dešimtmetį, mūsų dėmesį atkreipia į tai, kad mėgindami suprasti valdžios ir galios prigimtį modernioje (ir postmodernioje) visuomenėje turime atsižvelgti į žinių ir racionalumo svarbą. Pasaulyje, kur vyksta nepaliaujama žinių plėtra, politinis procesas vis labiau tampa argumentų, grindžiamų informacija ir ekspertize, grumtynių arena. Būtent šią temą svarstysime 2.8 skirsnyje.

❖ **Argumentacinis posūkis**

Frank Fischer and John Forester (eds.), ***The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*****, 1993**
Nuo šio rinkinio galima pradėti argumentacinio posūkio analizę, nes jame surinkti pagrindinių šios srovės atstovų tekstai. Remiantis Foulcaulto, Habermaso ir kitų idėjomis parodoma, kad politiniai argumentai yra selektyvūs ir lemiami galios santykių. Rinkinio empirinės studijos remiasi JAV ir Europos patirtimi ir nagrinėja šias temas: „minties tankų" vaidmuo, rūgštiniai lietūs, etniškumas, sveikatos apsaugos ir energetikos politika. Keletas straipsnių taip pat pateikia aktualių teorinių problemų analizę.

Be šio rinkinio skaitytojams, besidomintiems argumentaciniu posūkiu, galima rekomenduoti McCloskey (1985), kur nagrinėjamas retorikos vaidmuo ekonomikos teorijoje; Majone (1989), kur aptariamas politikos analizės kaip argumento pobūdis; Edelman (1988), apie politinio „spektaklio" konstravimą, ir Stone (1988), apie bendrinių prasmių kūrimą. Teorinės raidos apžvalgą pateikia Dryzekas knygoje *Fischer and Forester* (1993). Apie Dryzeką taip pat žr. 3.10.5. ◆

2.8 PAŽINIMAS IR POLITIKOS DARBOTVARKĖ

2.8.1 Ekspertai, profesionalai ir politinis procesas

Kaip jau matėme argumentacinio posūkio apžvalgoje, politinio proceso analizė apima ir žinių poveikio procesui analizę. Šiame skirsnyje gilinsimės į kai kurias temas, iškeltas 2.7.3 skirsnyje ir analizuosime skirtingus atsakymus į klausimą, kaip žinios veikia problemas ir darbotvarkes. Nagrinėsime ekspertų ir profesionalų vaidmenį, aptarsime socialinių mokslų ir viešosios politikos santykį, idėjų vaidmenį politikos formavimo procese ir „minties tankų" gausėjimo reiškinį. Žiniomis grindžiamos galios, ekspertų ir technokratų vaidmens politiniame procese didėjimas buvo vienas svarbiausių pokarinės proceso analizės rūpesčių. Kaip matėme, dėmesį šiai temai jau liudijo Bacono idėjos. Šiuolaikinis susidomėjimas tuo, kaip žinios veikia būdą, kuriuo visuomenės apibrėžia savo problemas, prasidėjo nuo tokių autorių kaip Bellas, Druckeris, Ellulis ir Galbraithas darbų. Filosofiniu lygmeniu pažinimo politiką nagrinėjo Foucaultas, Habermasas ir kiti. Viešosios politikos tyrėjų dėmesį daugiausia traukia pretenduojančiųjų į žinias – profesionalų – vaidmuo. Profesionalų grupės, tarp jų mokslininkai ir akademikai, dažnai suvokiamos kaip tiekėjos specifinio pobūdžio žinių, tokių, kurios atlieka esminį vaidmenį formuojant tiek socialinę politiką, tiek kasdieninio gyvenimo institucijas. Šia prasme sakoma, jog jos disponuoja galia. Žinios tampa valdžios galios šaltiniu, o profesionalas yra šio santykio žmogiškoji jungtis (Freidson, 1986: ix).

❖ Ką reiškia žodis „profesija"?

Šiam klausimui daug dėmesio skiriama literatūroje apie profesionalumą.

Kadaise šiuo terminu buvo apibūdinamas gana siauras užsiėmimų ratas: bažnyčia, medicina ir teisė. Tačiau plintant industrializacijai sąvoka įgijo platesnę prasmę.

Profesionalumo tyrimuose pirmiausia buvo mėginama apibrėžti pagrindinius profesionalų bruožus, kuriais jie skiriasi nuo neprofesionalų. Vieną iš dažniausiai cituojamų šių bruožų sąrašų pateikia Greenwoodas (1965). Pagrindiniai profesijos atributai – sisteminė teorija, bendrijos sankcijos, autoritetas, etikos kodeksas ir profesinė kultūra. Tačiau tokie sąrašai buvo kritikuojami, kadangi jie iš esmės yra dviprasmiški tiek empiriniu, tiek analitiniu požiūriu. Aštuntąjį ir devintąjį dešimtmetį daugiau dėmesio imta skirti profesionalumo ir ekonominės bei politinės galios santykiui (Freidson, 1986). Šiuo požiūriu pagrindinis profesionalumo kriterijus yra grupės sugebėjimas pačiai sau nustatyti darbą ir jį kontroliuoti; tokiu atveju profesionalų galią lemia jų pajėgumas žinias naudoti politiniams tikslams. ◆

Konstruojant problemas tie, kurie „žino" arba pretenduoja į žinias tam tikru klausimu, daro esminį poveikį problemų apibrėžimo procesui. Viešosios politikos požiūriu, profesionalai akivaizdžiai yra svarbiausi žinių įgijimo bei platinimo ir viešosios politikos interpretavimo procese. Wildingas (1982) teigia, jog, pavyzdžiui, socialinės rūpybos srityje socialiniai darbuotojai ir medikai disponuoja penkių formų galia: galia pačiame politikos formavimo procese, kur jų nuomonė yra svarbus proceso įeigos komponentas; galia apibrėžiant poreikius bei problemas; galia paskirstant išteklius; galia žmonių atžvilgiu; galia kontroliuojant savo darbą. Jo nuomone, profesionalai „turi galią ir įtaką kaip ekspertai, kurie duoda techninės ir politinės naudos valdžiai. Jų panaudojimas ir jiems suteikta galia legitimizuojama apeliuojant į technokratinį racionalumą, kuris yra pramoninėje visuomenėje vyraujančios ideologijos dalis" (Wilding, 1982:17)).

❖ Profesionalų galia

Socialinės problemos

Richard L. Henshel, *Thinking About Social Problems*, 1991.

Henshelis argumentuoja, jog ryšiai, siejantys ekspertus, intelektualus ir profesionalus, yra stipresni už jų skirtumus. Iš dalies tai paaiškina universiteto vaidmuo šiuolaikinėje visuomenėje. Autorius pateikia margą (ir tolydžio ilgėjantį) sarašą tų, kurie dalyvauja apibrėžiant socialines problemas: kriminologai, psichologai, socialiniai darbuotojai, sekso terapeutai, šeimyninių santykių konsultantai, psichiatrai, psichoanalitikai, darbo ginčų tarpininkai, geriatrijos specialistai.

Hensheliui kelia nerimą tai, kaip visuomenė ir viešoji valdžia ekspertams patiki socialinių problemų apibrėžimą ir interpretaciją, ir jis pateikia keturias šio nerimo priežastis: juos vienija

bendras išsilavinimas ir atsitvėrimas nuo visuomenės; jų motyvacija ir ambicijos gali būti kvestionuojamos; jie saistomi institucinių apribojimų; ir jie turi polinkį į „selektyvinį aklumą".

Nors jis griežtai kritikuoja profesinį elitą, tačiau išvadoje pripažįsta:

> Išvirkščioji elitizmo medalio pusė yra tai, ką XIX amžiaus elitistai vadino „neišmanėlių suverenumu". Neraginu grįžti į laikus, kai intelektualai buvo ignoruojami! Tačiau nei patys intelektualai, nei plačioji visuomenė negali nepaisyti sisteminių tendencijų, į kurias čia atkreipėme dėmesį. Intelektualams ... gresia pavojus prisiimti per didelius įsipareigojimus sprendžiant visuomenės problemas (p. 87).

Medicinos demaskavimas

Ian Kennedy, *The Unmasking of Medicine* (the 1980 BBC Reith Lectures), 1981

Siekiant suprasti šiuolaikinę mediciną pirmiausia būtina pažvelgti į tai, kas slepiasi po jos kauke, už medicinos retorikos ... Yra tam tikra pasirinkimo laisvė sprendžiant, ar tam tikras sindromas laikytinas liga. Sprendimo galia priklauso gydytojui, ir tai nėra menka galia ... Analizuoti žodį „liga" reiškia analizuoti gydytojo vaidmenį ... Analizė atskleidžia, jog medicininė praktika pirmiausia yra politinė praktika (p. 2).

Pasitikėjimas ir ekspertai

Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity*, 1990.

Pasitikėjimas ekspertais ir profesinėmis žiniomis yra, pasak Giddenso, „sandoris su modernybe", atspindintis faktą, jog moderniosiose kultūrose, kitaip nei ikimoderniosiose visuomenėse, pasitikėjimo kreditas duodamas bekūnėms, abstrakčioms sistemoms. Visuomeninio gyvenimo formos, kurios evoliucionavo nuo Bacono ir Švietimo amžiaus laikų, tolydžio vis labiau kliovėsi tais, kurie disponuoja žiniomis bei ekspertiniais įgūdžiais. Jo manymu, gali būti, kad judame ne į postmodernųjį, o į „aukštosios modernybės" pasaulį.

Ar tai reiškia tik tai, kad bus daugiau ekspertų ir naujų šaltinių profesionalų galiai? Ar mes praradome pasitikėjimą branduolinės fizikos žinovais ir pradėjome kliautis ekologijos specialistais? Ar politikos formuotojai nustojo pasitikėti visažiniais ekonomistais ir pradėjo kliautis profesionaliais „atstovais spaudai", įvaizdžių kūrėjais ir politiniais vadybininkais? ◆

Profesinių grupių galia kovojant dėl jų ekspertinių žinių pripažinimo, jų sugebėjimas naudotis šia galia ir ją išlaikyti įvairiose viešosios politikos srityse buvo daugybės tyrinėtojų, ypač anglų ir amerikiečių, studijų objektas. Freidsonas (1986) net pareiškė, jog šis susirūpinimas dėl gydytojų ir teisininkų, socialinių darbuotojų ir mokytojų, inžinerijos ar technologijos profesionalų galios, tapo „liga", kuri nėra taip paplitusi kitose pramoninėse šalyse.

Šią tezę, kad susirūpinimas profesionalų galia yra specifinė anglų ir amerikiečių liga, iš dalies patvirtina faktas, jog per pastaruosius du dešimtmečius sulaukėme daugybės akademinių darbų, kritikuojančių „profesionalizmą", ir buvome didėjančio visuomenės nusivylimo ekspertais ir jų darbais liudytojai. Profesionalai jau neturi tos autonomijos neprofesionalų atžvilgiu, kurią dar visai neseniai turėjo. Mokytojams, gydytojams, teisininkams ir mokslininkams (neminint kitų grupių, pretendavusių į profesionalų statusą) mestas iššūkis: jų pretenzijos į išmanymą nustojo tenkinti „klientą". Stebimo profesionalų galios silpnėjimo padariniai politinių problemų apibrėžimo ir darbotvarkių formavimo procesui gali būti labai ryškūs. Vakarų kultūra ilgai nekritiškai kliovėsi žiniomis ir mokslu kaip žmonijos pažangos varikliu. Tačiau aštuntąjį šio amžiaus dešimtmetį pramoninėse visuomenėse vis labiau pradėjo ryškėti ambivalentiškas požiūris į ekspertus, mokslą ir technologiją (Nelkin (ed.), 1992: x). Viena svarbesnių šios nuostatos atsiradimo priežasčių buvo nusivylimas augimu, technologija ir apskritai „pažanga". Sumažėjo visuomenės pasitikėjimas politika, grindžiama „mokslinėmis" ekspertų išvadomis, kartu sumažėjo pasitikėjimas gydytojais, mokytojais ir t.t.

❖ Ekspertai ir politiniai nesutarimai

Dorothy Nelkin (ed.), *Controversy: Politics of Technical Decisions,* 3rd edn., 1992

Šiame straipsnių rinkinyje aptariamos įvairios labai techniškos politinių sprendimų priėmimo sritys, tokios kaip fetaliniai tyrimai, gyvulių teisės, surogatinių motinų problema, ozono sluoksnio skylės, *Exxon Valdez* tanklaivio katastofa, branduolinė energetika, maisto dieta ir vėžiniai bei profesiniai susirgimai, genetiniai eksperimentai, kreacionizmo/evoliucionizmo ginčas, AIDS ir DNR tyrimai. Kiekvienoje iš šių studijų siekama išsiaiškinti:

- mokslo ir politikos sąveiką tyrimų, jų rezultatų taikymo, rizikos įvertinimo ir reguliavimo srityse;
- sprendimų priėmimo struktūrą ir konfliktų šaltinius;
- ekspertų vaidmenį;
- nesutarimų „sprendimo" būdą.

Visos jos susijusios su labai jautriomis visuomeninėmis problemomis ir parodo, kaip ekspertų žinios bei nuomonės naudojamos politiniu lygiu. Jas reziumuodama rinkinio sudarytoja daro išvadą, jog politiniai ginčai, kuriuose apeliuojama į mokslą, iš esmės nesiskiria nuo kitokių politinių nesutarimų:

> Tai, kaip asmuo suvokia mokslą ir technologiją, priklauso nuo jo interesų, asmeninių vertybių, rizikos įvertinimo ir požiūrio į valdžią. Tam tikros praktikos socialiniai ir moraliniai padariniai savo reikšmingumu gali nusverti mokslinės verifikacijos argumentus ... Neįtikima ir tai, kad vien techniniai argumentai gali pakeisti žmonių nuostatas ... Kai kuriais atvejais (naftos išsiliejimo į jūrą ar branduolinių incidentų atveju) įvykių dramatizmas padaro didesnį poveikį politiniams debatams, nei technologiniai argumentai ... Mėginimai spręsti konfliktus dėl

mokslo ir technologijos neišvengiamai susiduria su sunkumais vertinant techninio pobūdžio dalykus. Specializuotos žinios, kurių reikia tokiems vertinimams daryti, kelia problemų piliečiui, kuriam rūpi viešieji reikalai, ypač esant situacijai, kai vyrauja nepasitikėjimo nuotaikos. Viešųjų problemų techninių ir politinių aspektų neatskiriamumas, techninio efektyvumo ir politinio priimtinumo konfliktai tolydžio vis labiau apsunkina klausimą, kam patikėti sprendimų priėmimo galią ir kas iš tikrųjų atstovauja viešajam interesui.
(Nelkin, 1992: xxi-xxii). ◆

Viešajame sektoriuje profesionalai pajuto ne tik skepticizmą savo atžvilgiu, bet ir kitokį puolimą: finansavimo mažinimą. Kalbėdami apie britų vietos valdžios profesionalų padėtį per pastaruosius du dešimtmečius Laffinas ir Youngas pabrėžia:

> Vyriausybės pasiryžimas bet kuria kaina sumažinti viešąsias išlaidas reiškė, kad daugelis profesionalų pateiktų projektų, reikalaujančių didinti viešąsias išlaidas, turėjo būti įkišti į stalčius. Vyriausybės politikos stilius [apie politikos stilių žr. 2.10.2], nulemtas daugiausia šio jos pasiryžimo, ryškiai skyrėsi nuo visų kitų pokarinių vyriausybių stiliaus ... Reikia pridurti, jog šiam stiliui buvo būdingas ir nepasitikėjimas viešaisiais pareigūnais bei profesionalais, įtrauktais į gerovės valstybės valdymą ... Dėl šių politinių pokyčių politikos formavimo galia pamažu buvo atimta iš politikos bendruomenių, kuriose vyravo profesionalai [apie politikos bendruomenes žr. 2.10.2], ... ir perleista ministrams bei jų artimiausiems patarėjams ... Politikos bendruomenės daugelyje sričių prarado savo įtaką arba apskritai nustojo egzistuoti.
> *(Laffin and Young, 1990:35-36)*

Laffino ir Youngo įsitikinimu, klostosi naujo tipo profesinis diskursas, kai profesionalai jau negali skelbtis „geriau išmaną“, bet turi „užsitarnauti pasitikėjimą“ (Laffin and Young, 1990:108). Vis dėlto jie mano, jog profesionalizmas kaip „kalba“ (*ibid.*:3; 2.9.1) yra pajėgus adaptuotis prie šių pakitusių sąlygų.

Tad negalima teigti, jog profesionalai nebedaro esminės įtakos politinam procesui. Viena vertus, pažinimas tapo labiau pliuralistinis: kiekvienam ekspertui, kuris teigia A, yra kitų ekspertų, kurie teigia B pasiremdami tokiu pat profesiniu arba ekspertiniu autoritetingumu. O tai neišvengiamai reiškia, kad „ekspertizė“, arba profesionalumas, turi būti traktuojamas kaip sudedamoji vykstančios politinės argumentacijos dalis. Todėl ekspertai ir profesionalai turi būti laikomi ne atskira klase ar struktūra, o veikiau tik vienais iš daugelio politinio proceso dalyvių. Jie nėra „nepolitiniai“ arba neutralūs proceso dalyviai: jie gali ginti klasinius arba kapitalistinius interesus, taip pat profesines vertybes bei įsitikinimus (žr., pvz., Johnson, 1972; Parry and Parry, 1976; Dunleavy, 1981). Anot Wildingo, valdžia profesionalams suteikia tiek galių, kiek jai tai naudinga. Kas vieną kartą buvo suteikta, vėliau gali būti atimta – tai liudija pastarųjų dviejų dešimtmečių patirtis (Wilding, 1982). Šią situaciją išryškina socialinių teoretikų padėtis politiniame procese. Nuo aštuntojo dešimtmečio tariamoji žala, akademinių teoretikų padaryta įvairiose viešosios politikos srityse, „naujosios dešinės“ naudojama kaip svertas delegitimizuoti profesines socialinių teoretikų pretenzijas (Steinfels, 1979; Levitas, 1986). Darbai, kuriuose

socialinių mokslų „ekspertai" puolami dėl šios žalos ir su kuriais būtina susipažinti, yra Moynihan (1965), Banfield (1980) ir Glazer (1988).

❖ **Nathan Glazer, *The Limits of Social Policy*, 1988.**

Kaip sociologas urbanistas Glazeris dalyvavo Kennedy administracijos programose. Tuomet kaip liberalas jis entuziastingai palaikė socialinės reformos idėjas. Viešosios politikos mokslas ir žurnalas *The Public Interest* (įsteigtas Danielo Bellio 1964 m.) atspindėjo šią naują nuotaiką:

> jis skelbė ateinant naują amžių, kai savo socialines problemas spręsime racionaliai ir pragmatiškai. Ideologinius konservatorių ir liberalų nesutarimus galėjome palikti praeityje todėl, kad mes daugiau žinojome ir todėl, kad turėjome arba tikėjomės netrukus turėti geresnių analitinių įrankių (p. 1).

Tačiau septintojo dešimtmečio pabaigoje jo nuotaikos ėmė keistis. Naujoji socialinė politika „sukeldavo tiek pat naujų problemų, kiek jų pavykdavo išspręsti". Liberalioji socialinė politika silpnino šeimos, etninius ir bendruomeninius ryšius, griovė darbo etiką. Lygybės siekis problemų sprendimą tik sunkino, o liberalusis įsitikinimas, kad „kiekviena problema turi savo politinį sprendimą", pasirodė realiai neįgyvendinamas.

Beveik kiekvienoje srityje ... socialinė politika provokavo vis naujus ir nepasotinamus reikalavimus. Vadovavomės iliuzija, kad socialinė politika sprendžia ir mažina problemas; tačiau kiekviena politika turi dinamiškų aspektų ta prasme, kad ji keičia problemų pobūdį ir sukelia naujų problemų (p. 6).

Rinkėjų ir ekspertų reikalavimai didinti viešąsias išlaidas, kad jos prilygtų išlaidoms kitose šalyse, socialinių paslaugų profesionalizavimas kartu su žinių stoka, pasak Glazerio, jį privertė suvokti, jog problemos ne tik gali neturėti politinio sprendimo, bet kad ir patys sprendimai gali sukelti ne mažiau rimtų problemų. Socialinė politika buvo grindžiama pernelyg optimistiniu požiūriu į žinių galią vykdant socialines reformas. Be to, Amerikoje per mažai reikšmės buvo teikiama tiems bruožams, kurie ją skiria nuo Vakarų Europos, tarp jų:

- federalizmo įtaka;
- etninis bei religinis JAV heterogeniškumas;
- unikali JAV juodaodžių problema;
- JAV visuomenės ir kultūros individualizmas, grindžiamas savanoriškumo, privatumo ir decentralizacijos idėjomis;
- idėja, kad problemos turi būti sprendžiamos ne valstybės, o autonominių, nepriklausomų institucijų. ◆

Po Antrojo pasaulinio karo atsiradus akademiniams ir „profesionalizuotiems" socialiniams mokslams ryšys tarp organizuotų žinių ir socialinių, ekonominių bei kitokių problemų tapo labiau institucionalizuotas. Viešosios politikos tyrimai buvo plėtojami ne tik universitetuose ar kitose akademinėse institucijose. Socialinių žinių paklausa buvo tokia didelė, kad aštuntąjį dešimtmetį visose pramoninėse šalyse ėmė sparčiai kurtis įvairiau-

sios organizacijos, atliekančios socialinių mokslų tyrimus (Crawford and Perry (eds.), 1976). Didžiausią įtaką iš visų „viešosios politikos mokslų“, kaip juos vadino Lasswellas, turėjo ekonomika; taip buvo iš dalies dėl to, kad po karo į valdymo aparatą vis daugiau buvo įtraukiama ekonomistų. Nors kiti socialiniai mokslai nebuvo taip smarkiai inkorporuoti į politikos formavimo procesą, jie vis dėlto darė poveikį per jų pateikiamą socialinių reiškinių bei problemų analizę. Tiesa, tas poveikis buvo nelabai tolygus. Antai Goffmano (1968) idėjos apie prieglaudos namus turėjo, kaip pažymi Bulmeris (1990:137), neabejotinos įtakos keičiant politiką psichinių ligonių atžvilgiu. Kita vertus, didmiesčių socialinės struktūros tyrimai buvo visiškai ignoruojami sprendžiant būstų bei kitokias didmiesčių problemas.

Socialinių mokslų įtaka viešajai politikai, ypač srityse, susijusiose su socialine rūpyba ir galimybių išlyginimo pastangomis, buvo pagrindinė reakcijos prieš septintojo dešimtmečio liberalizmą tema. Būtent šiame nusivylimo reformistinėmis viešosios politikos idėjomis kontekste 1970–1980-aisiais prasidėjo „minties tankų“ ekspansija.

2.8.2 „Minties tankai“

❖ Pagrindiniai tekstai

„Minties tankai" patraukia vis didesnį tyrinėtojų dėmesį. Pagrindiniai darbai, kuriuose aptariama bendroji jų raida, yra šie:

C. H. Weiss, *Organizations for Policy Analysis*, 1992.
J. A. Smith, „Think-tanks and the politics of ideas", 1989.
J. A. Smith, *The Idea Brokers*, 1990.
F. Fischer, „American think-tanks", 1991.
K. Hoover, „The changing world of think-tanks", 1989.
P. Self, *Government by the Market*, 1993.
R. Cockett, *Thinking the Unthinkable*, 1994.

Atskirų „minties tankų" analizę pateikia:

RAND: Williams and Palmatier (1992); B.R. Smith (1966); T.A. Smith (1972).
Brookings: Rivlin (1992).
American Institute for Public Policy Research: Ford (1992).
The Institute of Economic Affairs: Cockett (1994).
The Centre for Policy Studies: Todd (1991).
The Adam Smith Institute: Pirie (1988); Martin (1993).
Political and Economic Planning: Pinder (ed.) (1981).
The Fabian Society: Inglis (1982); Cole (1961); Smith (1979).

Svarbiausia politinių darbotvarkių ir problemų konstravimo studijų naujovė buvo „minties tankų“ ir tyrimo organizacijų, siekiančių daryti įtaką politinei darbotvarkei ir propaguoti vienokią ar kitokią politiką, atsiradimas. Aštuntasis ir devintasis dešimtmečiai buvo ypač palankūs „minties tankų“ plėtotei, iš dalies dėl to, kad tuometinėmis ekonominėmis ir socialinėmis sąlygomis politikos formuotojams atsirado naujų idėjų poreikis. Nevalstybiniai „minties tankai“ savo uždaviniu laiko konteksto, kuriame vyksta debatai, formavimą ir siekia daryti įtaką „problemų“ konstravimo procesui. Iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti, jog „minties tankų“ idėja yra šiuolaikinis išradimas. Tačiau politikos patarėjų idėja toli gražu nėra nauja, ji tokia pat sena, kaip ir valdžios idėja. Toks patarėjas buvo Juozapas Senajame testamente, garsėjęs savo pramatymo galia ir sugebėjimu padėti valdovui aiškiai suvokti problemas, rasti galimus jų sprendimų būdus, išsiaiškinti savo stipriąsias ir silpnąsias vietas. Per visą istoriją valdovai turėdavo savo išminčių ir kitokių patarėjų. Kaip matėme, Francisas Baconas ir Machiavellis priklausė ankstyvajai samdomų mąstytojų atmainai. Tačiau Juozapas, Baconas ir Machiavellis priklausė valdžios saviškių ratui, t. y. buvo parankiniai patarėjai (žr. Kelly, 1963).

Šiuolaikinių nepriklausomų „minties tankų“ ištakos sietinos su Fabianiečių draugija, kurią 1884 m. įkūrė Beatrice ir Sydney Webbai, Bernardas Shaw, Sydney Oliveris ir Grahamas Wallasas. Iš kitų žymių figūrų jai priklausė H.G. Wellsas, L.T. Hobhouse'as ir J.A. Hobsonas. Jų tikslas buvo skatinti raidą socializmo link laipsniškos kaitos, o ne revoliucijos keliu. Draugija buvo pavadinta Romos imperatoriaus Fabiano „Lėtojo“ *(Cunctator)* garbei. Jos vadovai tikėjo, kad leisdami pamfletus ir knygas, organizuodami seminarus ir skatindami diskusijas jie gali pakeisti intelektinį savo laikmečio klimatą, o konkrečiau – leiboristų partijos nuostatas (Cole, 1961; Inglis, 1982; Smith, 1979). Fabianiečiai buvo daugelio kitų vėlesnių „minties tankų“ prototipas. Fabianiečių įtaka apogėjų pasiekė prieš Pirmąjį pasaulinį karą, nors ir šiandien jie veikia kaip „minties tankų“ pasaulio „grandai“.

Trečiąjį ir ketvirtąjį dešimtmetį atsirado dar du iš pirmųjų „minties tankų“: *Chatham House* ir *Political and Economic Planning*. Pirmasis tebeveikia kaip solidus tarptautinių santykių tyrimo institutas, puiki vieta pareikšti savo nuomonę akademikams, politikams ir viešiesiems pareigūnams. „Politinio ir ekonominio planavimo“ institutas (žr. Pinder, 1981) 1976 m. susijungė su „Socialinio planavimo tyrimų centru“ *(Centre for Studies on Social Planning)* ir tapo „Viešosios politikos tyrimų institutu“ *(Policy Studies Institute)*.

Svarbus įvykis pokario laikotarpiu buvo Ekonominių reikalų instituto, *Institute for Economic Affairs (IEA)*, įkūrimas; jį 1955 m. įsteigė Anthony Fischeris ir Oliveris Smedley – įkvėpti Hayeko idėjų. Kaip ir Fabianiečių draugija, savo misija jis laikė intelektinio klimato pakeitimą – tik šįkart priešinga linkme. Nuo 1970-ųjų IEA darė didžiulę įtaką, ir jis pagrįstai gali didžiuotis tuo, kad daugiausia jo įtakoje buvo suformuota politinė Thatcher vyriausybių darbotvarkė (Seldon, 1981; Cockett, 1994). IEA pavyzdžiu Thatcher ir Keithas Josephas, pagrindinis jos patarėjas, 1974 m. įsteigė „Konservatyvųjį viešosios politikos studijų centrą“ (*Conserative Centre for Policy Studies*) (žr. Todd, 1991). Vėliau, 1976 m., dar vieną (nepriklausomą) dešiniosios pakraipos „minties tanką“ – Ada-

mo Smitho institutą (*Adam Smith Institute*) – įsteigė Eamonas ir Stewartas Butleriai ir Madsenas Pirie (Pirie 1988). 1980-aisiais Adamo Smitho institutas buvo svarbiausias tokių idėjų, kaip privatizavimas (Pirie, 1988), „piliečių chartija“ bei kitų „naujosios dešinės“ politinės darbotvarkės idėjų (žr. Martin, 1993:48–54) propaguotojas. Vienu metu atrodė, jog britų politikos „kairysis“ sparnas nebeatlaiko „dešiniųjų“ „minties tankų“ spaudimo. Tada leiboristų partija, faktiškai inicijavusi pačią „minties tankų“ idėją, nusprendė kurti naują organizaciją, galinčią padėti formuoti centro kairiąją politiką. Sumanymas buvo realizuotas 1988 m. – įkurtas „Viešosios politikos tyrimų institutas“ *(Institute for Public Policy Research),* kurio vadovais tapo Tessa Blackstone (buvusi valstybinio „minties tanko“, CPRS (žr. 3.8.2) narė), Jamesas Cornfordas ir Patricia Hewett. Nenorėdama atsilikti, Davido Oweno vadovaujama naujoji socialdemokratų partija 1989 m. įkūrė savo „minties tanką“ naujoms idėjoms generuoti – „Socialinės rinkos fondą“ *(Social Market Foundation).* Naujų „minties tankų“ plėtra vyko toliau:1992 m. susikūrė „Europos viešosios politikos forumas“ *(European Policy Forum),* vadovaujamas Grahamo Mathero ir Franko Viberto, 1993 m. buvo įsteigtas DEMOS, vadovaujamas Martino Jacques ir Geoffo Mulgano. Pastarąjį Trevoras Smithas apibūdino kaip kvintesencinį postmoderniosios politikos produktą:

> DEMOS ... atvirai skelbiasi esąs postmodernus, ir į savo tarybą įtraukęs skirtingų viso politinio, akademinio ir komercinio spektro atstovų viešosios politikos darbotvarkę mėgina atverti naujiems dalyviams ir ilgalaikiams interesams. Žvelgdamas į dalykus ilgalaikės perspektyvos, o ne trumpalaikių aktualijų požiūriu, jis mėgina daryti įtaką politinės minties ir veiksmo kultūrai.
> *(Smith, 1994:135)*

Nors Britanija gali pasigirti ir seniausiu „minties tanku“ – Fabianiečių draugija, – ir vienu iš jauniausių – DEMOS'u, tikroji jų klestėjimo vieta yra Amerika. Čia vienos pirmųjų nepriklausomų tyrimų organizacijų buvo: *Russell Sage Foundation* (1907); *Institute for Governmental Research* (1916); *Twentieth Century Fund* (1919); *National Bureau of Economic Research* (1920). (Jų apžvalgą pateikia J.A. Smith, 1989, 1991). Tačiau turbūt tik *Brookings Institution*, įsteigtas 1927 m., žymi „minties tankų“, kaip juos dabar suprantame, kūrimosi pradžią. Brookingso institutą įsteigė verslininkas Robertas S. Brookingsas, kurį patyrimas, įgytas dirbant Karo pramonės taryboje Pirmojo pasaulinio karo metais, įtikino, jog valdymo tobulėjimas galimas tik tobulinant supratimą ir žinias. Iš pradžių jis įkūrė „Valdymo tyrimų institutą“ *(Institute for Governmental Reseach),* po to – viešosios politikos studijų aukštąją mokyklą. 1927 m. šie projektai buvo sujungti ir įsteigtas *Brookings Institution* (žr. Rivlin, 1992). Brookingso institutas nėra ideologiškai angažuotas. Kartais jis traktuojamas kaip „liberalus“ ir palankus demokratų partijai, tačiau jis jokiu būdu nėra „politinis“ arba „partinis“ ta prasme, kuria dauguma JAV „minties tankų“ yra „politiniai“ ir „partiniai“. Tarp solidžiausių „nepolitinių“ „minties tankų“ yra *Center on Budget and Policy Priorities* (Biudžeto ir polikos prioritetų tyrimo centras, įsteigtas 1981 m.; žr. Schapiro *et al.*, 1992) ir *Center for Policy Research in Education* (Švietimo

politikos tyrimų centras, įsteigtas 1985 m.: žr. Fuhrman, 1992). Ryškiausias ideologiškai angažuoto „minties tanko" modelis – 1943 m. įsteigtas *American Enterprise Institute for Public Policy Reseach, AEP* (Amerikos verslo viešosios politikos tyrimų institutas). Kitas „naujosios dešinės" „minties tankas" yra *Heritage Foundation* (Paveldo fondas), įsteigtas 1973 m. (Ford, 1992). Panašiai kaip Britanijos dešiniosios pakraipos „minties tankai", Amerikoje *AEP* ir *Heritage Foundation* – kartu su *Center for Strategic Studies, Cato Institute, Hoover Institute, Institute for Contemporary Studies* ir *Institute for Educational Affairs* (žr. Pescheck, 1987; J.A. Smith, 1991) – atliko svarbiausią vaidmenį formuojant JAV viešosios politikos darbotvarkę aštuntąjį ir devintąjį dešimtmetį. Kaip ir Britanijoje, konservatorių oponentų pasirodymas „minties tankų" arenoje vėlavo. Tiesa, demokratų partijos atsakas – 1981 m. įsteigtas *Center for National Policy* – iš dalies padėjo atkurti pusiausvyrą.

Šalia Brookingso instituto *RAND Corporation* yra vienas galingiausių JAV „minties tankų" rungčių dalyvis. Įsteigta po Antrojo pasaulinio karo, 1948 m.,

> RAND Korporacija kartais vadinama „motuše Rand" – taip pripažįstama jos, kaip vieno pirmųjų „minties tankų" vaidmuo ir ilgametė motininė funkcija generuojant mažesnių „minties tankų" atžalyną. Tačiau ji stengiasi laikytis atokiai nuo šio atžalyno ir atkakliai ginti savo nepriklausomybę ir atsispirti mėginimams jai priklijuoti įpareigojančias „konservatyvumo" ar „liberalumo" etiketes. RAND nuo pat pradžių pasižymėjo ir iki šiol pasižymi minties laisve, kurią ji suteikia savo bendradarbiams, nors pastaraisiais metais jau šiek tiek nusileido griežtesnės kontrolės reikalavimams ... Žodžiu, RAND savo korporacinį gyvenimą pradėjo nuo mėginimų rasti pusiausvyrą tarp *Guliverio kelionių* Lagado akademijos ir Franciso Bacono *Naujosios Atlantidės* mokslo vizijų. Tai buvo jaunų, talentingų, energingų, savo gyvenimą skyrusių idėjai intelektualų būrys – ir kažin, ar visame pasaulyje jam kas nors galėjo prilygti.
> *(Williams and Palmatier, 1992:50–51)*

Tačiau čia derėtų pridurti, jog šaunusis RAND jaunimas atsako ir už technokratinį uolumą (žr. Smith, 1972:61–62), kuris nemažai prisidėjo prie plėtojimo tos gynybos strategijos, kurios kulminacija buvo Kubos raketinė krizė (žr. 3.3.6).

Kaip matome iš šios apžvalgos, „minties tankų" pobūdis yra labai įvairus: yra didelių ir dosniai finansuojamų, yra mažų ir labai politizuotų, yra ir didelių, dosniai finansuojamų ir politizuotų. Jie gali būti „akademiniai" ta prasme, kad skelbia darbus, kurie padeda kelti bendrąjį pažinimo lygį, tačiau jie gali būti ir grynai „ideologiniai". Droras nubraukia daugybę organizacijų teigdamas, jog „viešosios politikos tyrimų, projektų, analizės organizacijos" („minties tankai") skiriasi nuo „valstybinių organizacijų, užsiimančių sprendimų priėmimo tobulinimo klausimais" ir nuo „fundamentinių tyrimų institutų" (Dror, 1984). Tiksliau būtų sakyti, jog esama dviejų tipų „minties tankų": valstybinių ir nevalstybinių. Pirmuosius aptarsime trečiojoje dalyje (3.8.2). Nevalstybiniai „minties tankai" gali būti klasifikuojami pagal jų vietą politiniame kairės ir dešinės spektre, o tuos, kurie skelbiasi esą nepriklausomi arba „nešališki", galima patalpinti to spektro centre (žr. Barberis and May, 1993:113 ir toliau).

❖ „Minties tankai"

James Cornford, „Performing fleas: reflections from a think-tank", 1990.

Atėjęs iš akademinio pasaulio Jamesas Cornfordas vadovavo vienai didžiausių socialinių mokslų finansavimo institucijai Britanijoje, – Nuffieldo fondui. 1989 m. pradėjo dirbti kairiosios pakraipos „minties tanke" – Viešosios politikos tyrimų institute. Savo straipsnyje jis argumentuoja, jog „minties tankų" vaidmuo nėra labai svarbus palyginti su valstybinių departamentų, korporacijų, profesinių sąjungų, politinių partijų ir interesų grupių vaidmeniu. Pasak jo, jie panašūs į „dresuotas blusas", kurios nuolat ieško momento arba progos įkąsti į politinį kūną. Šiame vaidmenyje „minties tankas" iš esmės yra tarpininkas, gyvenantis kitų sąskaita. Jų svarbą lemia ne tiek jų indėlio į politikos teoriją originalumas, kiek jų sugebėjimas propaguoti ir „stumti" idėjas. Kaip „minties tankas" tai atlieka, priklauso nuo jo „dydžio, kompetencijos pločio, laiko horizonto, įsitraukimo į tyrimus, ideologinio angažavimosi, ryšių su esančiais valdžioje ir veiklos strategijos". „Minties tankai", jo manymu, „išpažįsta valdymo dialogu principą, tiki racionalios diskusijos, kaip pažangos variklio, galia".

„Minties tankų" vadovas

1991–1992 m. žurnalas *The Economist* (vol. 321, 21 December – 3 January 1992, p. 81–85) paskelbė žinomiausių pasaulio „minties tankų" vadovą. Žurnalas juos įvertino balais pagal šiuos požymius: protingas; turintis ryšių; gudrus; „šilta vietelė"; ekstravagantiškas. Jame pateikiamas toks jų sąrašas su atitinkamais balais:

Council on Foreign Relations (Niujorkas) 4;5;3;3;0
Royal Institute of International Affairs (Londonas) 3;5;3;2;0
Stiftung Wissenschaft und Politik (Ebenhausenas, Vokietija) 3;4;1;4;2
Užsienio politikos asociacija (Maskva) 2;3;4;2;0
Center for Strategic and International Studies (Vašingtonas) 3;5;5;3;1
International Institute for Strategic Studies (Londonas) 3;4;3;1;2
Institute of Strategic Studies (Kuala Lumpur) 2;4;4;3;4
Centre for European Policy Studies (Briuselis) 4;4;2;3;1
East-West Center (Havajai) 3;3;3;5;2
Institute for International Economics (Vašingtonas) 5;3;4;3;0
Institute of Economic Affairs (Londonas) 3;2;3;2;4
Adam Smith Institute (Londonas) 2;3;5;2;3
Economic Policy Institute (Vašingtonas) 2;2;3;1;2
Liberty and Democracy Institute (Lima, Peru) 4;5;4;2;3
Korea Development Institute (Seulas) 4;5;2;3;1
Institute for Policy Studies (Singapūras) 3;4;1;4;2
Promethée (Paryžius) 3;4;2;3;1
Mazingera Institute (Nairobis) 4;2;1;0;2
Brookings Institution (Vašingtonas) 4;3;3;4;1
American Enterprise Institute (Vašingtonas) 4;4;3;2;2

Cato Institute (Vašingtonas) 4;1;3;2;5

Heritage Foundation (Vašingtonas) 2;3;5;3;4

Hoover Institution on War, Revolution and Peace (Stanfordo universitetas) 5;3;3;5;3

„Minties tankai" 1990-aisiais

1980-ieji buvo „minties tankų" aukso amžius. Tačiau kaip 1994 m. rašė *The Sunday Times*, gandai apie jų mirtį yra gerokai perdėti:

> Trevoras McDonaldas atsiprašė: vyriškis, kuris laidoje *News at Ten* neseniai kalbėjo apie liberaliųjų demokratų finansų politiką, buvo ne Andrew Dilnotas iš Fiskalinių studijų instituto, o Madsenas Pirie iš Adamo Smitho instituto. Tačiau ir Dilmonas po kelių minučių pasirodė laidoje *Newsnight;* jis pateikė komentarų Paddy Ashdowno siūlymams, – iškart po Helen Wilkinson, iš DEMOS instituto, kuri kalbėjo apie „ištižėlių kartą". Staiga radijo bangas užpildė „minties tankų" ekspertų klegesys – kaip tai būdavo aštuntojo dešimtmečio pradžioje.
> *(„Great minds think alike", The Sunday Times, 21 August 1994; 4.3)*

Britų „minties tankų" žemėlapis

Barberis ir May (1993) siūlo britų „minties tankų" žemėlapį, sudarytą pagal politinį kairės–dešinės matmenį (2.15 diagrama).

2.15 diagrama. Britų „minties tankų" žemėlapis

Kairė		**Centras**		**Dešinė**
	Fabianiečių draugija		Viešosios politikos studijų centras	
Darbo tyrimų departamentas		Hansardo draugija		Adamo Smitho institutas
Viešosios politikos tyrimų institutas				
		Viešosios politikos studijų institutas		Ekonominių reikalų institutas

Šaltinis: Pagal Barberis and May (1993:113)

Už Britanijos ir Amerikos ribų

Kaip rodo *Economist* pateiktas sąrašas (aukščiau), ten taip pat atsirado įvairių „minties tankų". Japonija yra viena iš tų šalių, kur jų daugėjo taip pat sparčiai kaip ir Britanijoje bei JAV:

Iki pat septintojo dešimtmečio Japonijoje beveik nebuvo privačių organizacijų, užsiimančių viešosios politikos analize. Tačiau aštuntojo dešimtmečio pradžioje jų jau buvo virš 70 ... Dauguma Japonijos „minties tankų" yra glaudžiai susiję su korporacijomis, o jų ryšiai su universitetais nėra tokie stiprūs kaip Jungtinėse Valstijose.
(Smith, 1989:177)

Selfas (1993) rašo apie tai, kaip dešiniosios pakraipos „minties tankai" Australijoje, Naujojoje Zelandijoje bei Kanadoje pradėjo daryti didelę įtaką politinei darbotvarkei. Jis pažymi, jog Australijoje ir Naujojoje Zelandijoje „labai glaudūs ryšiai „minties tankus" sieja su dešiniojo sparno politikais" (Self, 1993:66). Žr. taip pat Marsh (1991), kur pateikiama „minties tankų" vaidmens Australijoje analizė. Naujojoje Zelandijoje *Business Roundtable* („Verslo apskritasis stalas"), o Kanadoje Frazerio institutas *(Frazer Institute)* padarė didžiulį poveikį viešajai tų šalių politikai. ◆

Anot Carolio Weisso (1992), nepriklausomų viešosios politikos analizės organizacijų gausą ir plėtrą Jungtinėse Valstijose skatino keturi pagrindiniai veiksniai: politinė fragmentacija, disagregacija, tolydžio sudėtingesnis socialinių problemų pobūdis ir smunkantis viešųjų tarnybų autoritetas. Šie veiksniai, nors ir nevienodai, reiškėsi ir kitose politinėse sistemose. Praeityje buvo galima sakyti, jog žinių ir idėjų sintezavimo bei populiarinimo užduotį atlieka „iškilūs žmonės" ir politinės partijos. Iškilūs žmonės – viešosios nuomonės formuotojai, užimdami svarbiausią vietą nuomonių, idėjų ir žinių tinkle, visada būdavo naujų idėjų ištakose. Tačiau tai buvo nedidelio ir palyginti homogeniško elito politikos pasaulis, kurio nariai glaudžiai bendradarbiavo su sprendimų priėmėjais ir kurio narių cirkuliacija papildydavo valdančiojo elito gretas. Tačiau dėl priežasčių, kurias nurodo Weissas, idėjų santykis su politikos formavimo procesu labai pasikeitė, palyginti su tuo, kuris buvo susiklostęs Keyneso laikais. „Minties tankų" gausėjimas gali būti traktuojamas arba kaip pliuralizmo apraiška šiuolaikinėje informacinėje visuomenėje, arba kaip grėsmė demokratijai. Kartu su pliuralistais galima argumentuoti, jog „minties tankų" gausa leidžia efektyviau politinėse diskusijose panaudoti žinias; be to, atviroje visuomenėje idėjų konfliktas yra neatskiriama demokratinio proceso dalis. Kita vertus, grėsmę gali kelti tai, kad ne visiems prieinamos analizės paslaugos. Į tai atkreipia dėmesį tie teoretikai, kurie pabrėžia, jog analizė gali būti naudojama kaip politinių diskusijų iškraipymo ir manipuliavimo priemonė (2.7.3). Kad dalyvavimas politiniame procese būtų realus, būtina spręsti klausimą, kaip viešosios politikos analizė galėtų išlyginti, o ne didinti, įtakos nelygybę. Kaip pabrėžia Bobrowas ir Dryzekas:

Didelės korporacijos, valstybinė biurokratija, nacionalinės interesų grupės ir profesinės asociacijos yra gerai organizuotos ir turi lėšų kvalifikuotiems jų interesų gynėjams pasisamdyti, o bendruomenių organizacijos, smulkusis verslas ir nepasiturintieji paprastai atsiduria nepalankioje situacijoje net forume, kuris formaliai visiems leidžia prieiti prie tokių dalykų, kaip parlamentinis svarstymas, viešas teisminis procesas, specialių komisijų tyrimų rezultatai. Viešosios politikos analizė, švies-

dama piliečius politikos formavimo klausimais, palaikydama neformalius komunikacijos tinklus, keldama į viešumą svarbiausias problemas, gali būti atsvara tokiai nelygybei.

(Bobrow and Dryzek, 1987:177)

Pasak Fischerio (1991), „minties tankų" ir viešosios politikos analizės keliamą pavojų galima būtų atremti grįžus prie septintojo ir aštuntojo dešimtmečio eksperimentų, kai tam tikri projektai būdavo pateikiami bendrai svarstyti ekspertams ir paprastiems piliečiams. Kitas kelias – atgaivinti Lasswello „sprendimų priėmimo seminarų" idėją (Lasswell, 1960). Tačiau nei Fischeriui, nei šios knygos autoriui tokie siūlymai neatrodo perspektyvūs. Tad tenka pripažinti, jog, norint daryti įtaką politiniam procesui, interesų grupėms bei kitiems būtina turėti analitinių argumentų, o kadangi analizės paslaugomis gali apsirūpinti tik tos organizacijos bei interesų grupės, kurios turi tam pakankamai išteklių, reali piliečių galia daryti poveikį problemų konstravimo ir darbotvarkių formavimo procesams yra labai ribota. (Prie šio klausimo dar grįšime, kai nagrinėsime politikos įgyvendinimo ir įvertinimo temą; žr. 4.3, 4.5.)

„Minties tankų" atsiradimas ir jų plėtra, kaip tai prognozavo Trevoras Smithas aštuntąjį dešimtmetį, užpildė vakuumą, kuris atsirado dėl partijų ir parlamentinės politikos autoriteto nuosmukio. Pasak Smitho (1994), svarbiausioji ir neatidėliotina užduotis, – tai liberaliųjų demokratijų, tokių kaip Britanija, konstitucinės sandaros reforma, stiprinanti tą vaidmenį, kurį balsavimas ir politika, o ne „analizė", gali atlikti politinės darbotvarkės formavimo procese. „Minties tankai" šiuo požiūriu yra platesnio „postmoderniojo" nusivylimo „klasikine" politika simptomas. Kyla pavojus, kad, neatgaivinus demokratinio politinio proceso, idėjų konfliktas vyks „tankuose" ir „konteineriuose", o ne atvirame politiniame forume. Tokiu atveju „minties tankų" vyravimas politiniame procese ilgainiui gali ne tik neskatinti naujų idėjų, bet net siaurinti svarstomų idėjų ir politinių alternatyvų ratą (žr. 4.4.8 apie „socialinius" „minties tankus").

2.8.3 Idėjos ir viešosios politikos procesas

❖ Pagrindiniai tekstai

Šia tema yra keletas puikių straipsnių rinkinių, iš kurių svarbiausi:

A. Gamble et al., *Ideas, Interests and Consequences*, 1989.

P. A. Hall (ed.), *The Political Power of Economic Ideas*, 1989.

D. W. Colander and A. W. Coats, *The Spirit of Economic Ideas*, 1989.

Esminis tekstas daugeliui diskusijų šia tema – tai du paskutiniai Keyneso *Bendrosios teorijos* (1936) puslapiai. Parsonsas (1983, 1985 ir 1989) aptaria Keyneso požiūrį į idėjų reikšmę politiniame procese.

Minėtuose tekstuose nagrinėjamos ekonominės idėjos ir viešoji politika. Tačiau yra ir bendresnio pobūdžio mėginimų plačiau pažvelgti į tai, kaip idėjos veikia politiką; žr. Kingdon (1985) ir Sabatier and Jenkins-Smith (1993). ◆

„Minties tankų" paplitimas aštuntąjį ir devintąjį dešimtmetį liudija, kad vis labiau pripažįstama, kad „idėjų" vaidmuo politiniame procese yra svarbus. Visais laikais teoretikai ir filosofai didžiulę reikšmę teikė idėjoms. Įsitikinimas, kad idėjos keičia pasaulį ir kad tik didiesiems žmonėms lemta kurti idėjas, buvo XIX amžiaus liberalizmo savimanos pagrindas. Antai Johnas Stewartas Millis (esė *Apie laisvę*, 3 skyrius) rašė:

> Dabar masės neperima savo pažiūrų iš Bažnyčios ar valstybės didžiūnų, oficialių lyderių ar knygų. Jų mąstymą formuoja į juos labai panašūs žmonės, kalbantys jų vardu, arba jų pačių efemeriški jausmai.
> (Mill, 1968:124)

Negalima tikėtis naujų idėjų ar „kilnių sumanymų" iš viešosios nuomonės, arba „kolektyvinės vidutinybės". Visa pažanga yra intelektinio elito, tokių žmonių, kaip jis pats, rankose:

> Tiek savo politiniais veiksmais, tiek savo įsitikinimais bei proto savybėmis, kurias ji puoselėja, jokia demokratinė ar gausios aristokratijos valdžia niekada nepakilo ir negalėjo pakilti į aukštesnį nei vidutinybės lygį, išskyrus atvejus, kai suvereni Dauguma leisdavo ... kad savo patarimais jai darytų poveikį gabesnis ir mokytesnis Vienas arba Keletas.
> (Mill, 1968:124)

Galima būtų argumentuoti, jog šią Viktorijos laikų nuostatą naujai atgaivina šiuolaikinės politikos analitikų ir „minties tankų" nuostata: esą svarbiausia tai, kokiomis idėjomis vadovaujasi įtakingiausi žmonės. Šią nuostatą įtaigiausiai suformulavo ekonomistas J. M. Keynesas, kuris paskutiniame savo *Bendrosios užimtumo, palūkanų ir pinigų teorijos* puslapyje rašė:

> ekonomistų ir politinių filosofų idėjos ... turi daug didesnę galią, nei paprastai manoma ... Praktiniai žmonės, kurie vaizduojasi visiškai nepaveikti intelektinių įtakų, paprastai yra kokio nors jau mirusio ekonomisto intelektiniai vergai. Bepročiai valdžioje, girdintys balsus iš dangaus, savo beprotybės semiasi iš keliolikos metų senumo akademinio rašeivos. Esu įsitikinęs, jog egoistinių interesų galia labai pervertinama, palyginti su laipsniškai bręstančia idėjų galia.
> (Keynes, 1936:383)

Keynesas buvo dažnai kritikuojamas dėl šio „naivaus" požiūrio (Sweezy, 1964; Buchanan *et al.*, 1978; Parsons, 1983; Gamble *et al.*, 1989; Golander and Coats, 1989). Tačiau ši jo tezė nuo seno teikia akstiną ginčams dėl idėjų ir realios politikos santykio.

Keyneso idėjoms apie politikos formavimo procesą buvo lemta tapti ne mažiau, galbūt net daugiau, įtakingomis už jo konkrečias ekonomines teorijas. Keynesas buvo įsitikinęs lemiama idėjų galia žmogiškųjų santykių pasaulyje: ir geruose, ir bloguose darbuose būtent idėjos istoriją ir valstybių politiką stūmė pirmyn. Keyneso pažiūros į pažangos ir pažinimo santykį giminiškos Bacono pažiūroms: visuomenės valdymas yra grindžiamas žiniomis, o ne interesais. Būtent Keyneso atveju turime visiškai realizuotą Bacono proto ir patyrimo sintezės idealą: žinios teikia galią. Iš čia išplaukia, jog geriausiai tvarkomas pasaulis būtų tas, kur turintys žinių užimtų padėtį, leidžiančią jiems daryti įtaką politikos krypčiai. Ši „Naujoji Atlantidė", radusi savo intelektinę buveinę tarp Blumsberio ir Kembridžo, siūlė valdymo, grindžiamo pirmiausia žiniomis, o ne siaurais klasių ar valdančiojo elito interesais, modelį. Nors ir skeptiškai žvelgtume į šią Keyneso „utopiją", kurioje protingų žmonių valdžia netarnauja galingųjų interesams, tačiau Keyneso įsitikinimą, kad žinios ir idėjos taps pagrindiniu valdžios teisėtumo šaltiniu, išties neblogai patvirtina šiuolaikinė politikos formavimo realybė. Ateities pasaulis, kuriame Keynesas įžvelgė daug didesnį nei anksčiau informacijos, žinių, faktų, patarėjų ir ekspertų vaidmenį, tapo visiškai realiu pokario epochos politikos modeliu. Keyneso tikinimu, politikos formuotojai turi priimti racionalius sprendimus, grindžiamus žiniomis ir „apgalvotais eksperimentais" (Keynes, 1971: xxi, 289):

> valdžia viešai turi prisiimti atsakomybę už ekonominių žinių rinkimą ir platinimą. Būtiniausia sėkmingos kontrolės ir bet kurios efektyvios intervencijos sąlyga yra rėmimasis šiomis žiniomis. *(Keynes, 1971:xxi, 643)*

❖ Idėjos ir lyderiai

Gabriel Weimann, „The influencial: back to the concept of opinion leaders?", 1991

Nuo seno keliama tezė, jog pagrindinis idėjų bei įsitikinimų poveikio veiksnys – tai lyderių daroma įtaka. Tikrinant šią tezę buvo atlikta nemažai empirinių tyrimų. Šiame straipsnyje Weimanas apžvelgia literatūrą, kurioje lyderiavimą nuomonių formavimo srityje mėginama įvertinti asmenybės stiprumo (AS) terminais. Tyrimai buvo atlikti Vokietijoje ir Izraelyje.

Katzas (1957) lyderiavimą nuomonių formavimo srityje apibrėžia kaip asmeninių ir socialinių veiksnių derinį. Weimanas pabrėžia, jog šie veiksniai turi būti susieti su realia komunikacine veikla:

> Individai, užimantys aukštą vietą AS skalėje ir darantys įtaką kitiems, savo bendravimo tinkle išsiskyrė specifiniais asmeniniais bruožais, kompetencija bei socialine padėtimi. Tad ši jų vieta nėra tik vienpusės įtakos rezultatas, o asmeninių savybių ir padėties socialiniame tinkle derinys.

Išvadose teigiama, jog naudojant AS skalę Vokietijoje ir Izraelyje buvo nustatytos įtakingiausių figūrų grupės; taip pat pabrėžiama, jog tokių grupių identifikavimas turi svarbių praktinių padarinių tiems, kurie socialinius tyrimus derina su politinės įtaigos pastangomis. Weimanno ir kitų

tyrimai, atrodo, patvirtina Millio ir Keyneso įsitikinimą idėjų ir idėjinių lyderių svarba. Socialinio tinklo reikšmė jiems, žinoma, buvo savaime suprantamas dalykas. Millio ir Keyneso laikais valdantysis elitas buvo labai maža grupė, tad įtaka faktiškai reiškė šio mažo asmenų rato nuomonės formavimą.

David H. Burton, *The Learned Presidency: Theodore Roosevelt, William Howard Taft, and Woodrow Wilson*, 1988

Burtonas analizuoja tai, kaip trijų prezidentų – Roosevelto, istoriko ir gamtamokslininko, Tafto, teisės žinovo, ir Wilsono, politinio teoretiko – idėjos bei žinių siekis veikė jų politikos pobūdį.

Autoriaus nuomone, idėjų ir mokytumo įtaka prezidentiniam valdymui gerokai pasikeitė XX amžiaus pabaigoje:

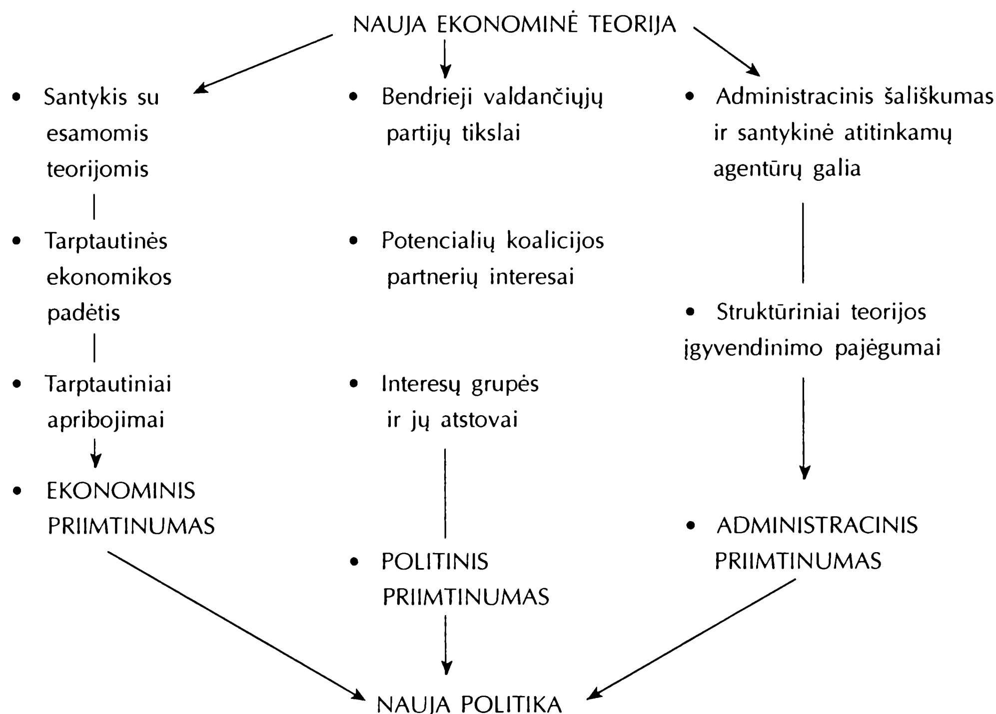
> Nuo F. D. Roosevelto laikų prezidentai vis labiau ėmė remtis žiniasklaida ... Jie kūrė ir siūlė savo įvaizdžius naudodamiesi žiniasklaidos priemonėmis ... Padariniai nacionalinių lyderių kokybei nėra vienareikšmiški, tačiau naujųjų politinių specialistų vyravimas ... yra neginčijamas faktas ... lieka neaiškus šio naujo prezidentūros mokytumo pobūdis ... Sunku nuspėti, kokie praeities mokytumo elementai išliks ir kaip jie bus kombinuojami (p. 198–199). ◆

Kaip idėjos daro įtaką? Keturios koncepcijos

Hallo koncepcija. Keynesas ekonomikai ir ekonomistams reikalavo naujo vaidmens, nes tikėjo politikos formuotojų pajėgumu naudotis ekonominėmis žiniomis vykdant makroekonominės politikos intervencijas. Tačiau iš tikrųjų valstybių politiką formavo ne tiek idėjų, tarp jų ir ekonominių, galia, kiek institucijų pajėgumas jas įtraukti į Vakarų valstybių politinį procesą. Keynesas padėjo pamatą viešojo intereso objektyvavimui iškeldamas idėją, jog viešasis interesas gali būti pažintas, – idėją, kuri vyravo ekonominės ir kitokios politikos srityse iki pat devintojo dešimtmečio. Keyneso viešosios politikos modelis, pabrėžiantis idėjų, o ne interesų vaidmenį sprendimų priėmimo procese, nuo seno buvo ginčų objektas. Klausimas, kokį vaidmenį idėjos realiai atlieka politiniame procese, tapo ypač aktualus devintąjį dešimtmetį, kai daugelio šalių ekonominėje politikoje įvyko „antikeinziškoji" revoliucija. Hallo redaguotame straipsnių rinkinyje *The Political Power of Economic Ideas* (1989) Keyneso modelis analizuojamas lyginamojoje perspektyvoje. Išvadose Hallas siūlo modelį (2.16 diagrama), parodantį naujų idėjų sąsajas su trim veiksniais, kurių reikia tam, kad naujos idėjos virstų politine praktika.

Hallo modelis pripažįsta idėjų svarbą, tačiau nurodo ir veiksnius, kurie gali stiprinti arba silpninti jų įtaką. Kad idėja taptų vykdomosios politikos pagrindu, ji turi būti suderinta su esamomis ekonominėmis sąlygomis; ji turi būti suvokiama kaip tarnaujanti vyraujančių politinių grupių interesams ir laikoma įgyvendinama turimomis administracinėmis priemonėmis. Anot Hallo, vadovaujantis šiuo modeliu galima palyginti, kaip idėjos (šiuo atveju – ekonominės) veikia įvairių šalių politiką įvairiais periodais.

2.16 diagrama. Kaip idėjos veikia politiką: Hallo modelis



Šaltinis: Pagal Hall (1989)

Coatsas ir Colanderis: trys idėjų plitimo modeliai. Savo knygoje apie ekonominių idėjų plitimą (1989) Coatsas ir Colanderis, ekonomistai, siūlo tris šio reiškinio modelius (p. 15):

1) užkrečiamosios ligos modelį;
2) idėjų rinkos modelį;
3) informacijos teorijos modelį.

Modelis 1 idėjos sklaidą siūlo traktuoti pagal analogiją su užkrečiamąja liga: telkti dėmesį į sąlyčius tarp ligos nešėjų ir tų, kurie gali pasigauti užkratą. Propagandisto ir populiarintojo paskirtis – silpninti individų ir grupių atsparumą naujoms idėjoms. Modelyje 2 procesas interpretuojamas rinkos, kur yra pirkėjų ir pardavėjų, sąvokomis. Ar pasiūla pati sukuria savo paklausą, ar idėjos pačios ieško savo pirkėjų? Koks santykis idėjų gamintojus sieja su vartotojais? Ar kai kurios idėjos labiau tinka vienoms, o ne kitoms rinkoms? Ar idėjų rinkoje veikia mados? Kaip idėjos reklamuojamos, pristatomos ir parduodamos? Modelis 2 labai artimas „ekonominei demokratijos teorijai" ir viešųjų sprendimų teorijai (žr. Downs, 1957; Tullock, 1976). Modelis 3 remiasi kitokia metafo-

ra: idėjų kaip informacijos srauto metafora. Kur yra jo ištakos? Kas yra jo gavėjai? Ar signalas pakankamai stiprus, ar jis aiškus? Kaip signalai perduodami? Kaip signalai koduojami? Ar efektyviai veikia grįžtamasis ryšys? Modelis 3 turi sąsajų su Lasswello (1972) viešosios nuomonės ir komunikacijos analize.

Tačiau Coatsas ir Colanderis pripažįsta, jog nė vienas iš modelių nepateikia idėjų plitimo ir įtakos paaiškinimo; jie veikiau teikia tik skirtingas proceso suvokimo perspektyvas.

„Tinklinės" ir „bendruomeninės" idėjų politikos koncepcijos. Kitokį idėjų ir politikos santykio modelių rinkinį siūlo teoretikai, politinio proceso analizei taikantys naujas metaforas, tokias kaip „tinklai", „posistemės", „srautai" ir „koalicijos". Jas apžvelgsime 2.10 skirsnyje. Idėjų studijoms ypač svarbios Kingdono (2.10.3) ir Sabatiero/Jenkinso-Smitho (2.10.4) teorijos. Šių modelių dėmesio centre – būdai, kuriais politiniai tinklai arba politinės bendruomenės, kurioms priklauso politikai, viešieji pareigūnai, politikos analitikai, ekspertai, interesų grupės ir t. t., kelia ir gina idėjas tam tikroje politikos srityje. Antai jeigu norime paaiškinti, kodėl tam tikra idėja paveikė politiką (arba nepaveikė), turime nagrinėti atitinkamą politinį tinklą arba politinę bendruomenę. Koncepcija, glaudžiai susijusi su „politikos posistemių" idėja grindžiamais modeliais, yra „episteminių bendruomenių" koncepcija (žr. Holzner and Mar, 1979; Foucault, 1973; Evan (ed.), 1981; Crane, 1972; Haas, 1990). Haasas „episteminėmis bendruomenėmis" laiko profesionalus, kuriuos „vienija tam tikro priežastinio aiškinimo modelio pripažinimas ir tam tikrų politinių vertybių išpažinimas. Juos vienija tikėjimas jų modelio teisingumu ir pasiryžimas savo teorinę tiesą paversti politine praktika tikint, kad ji pakels žmonių gerovę" (Haas, 1990:41; apie Youngo „menamųjų pasaulių" idėją žr. 3.7.7 skirsnį). Haasas savo dėmesį koncentruoja į tokių bendruomenių vaidmenį tarptautinėse organizacijose, tačiau jo schema gali būti taikoma ir nacionaliniu lygmeniu. Jo manymu, savo forma jos primena „nematomas kolegijas" arba „bendraminčių tinklą". Tokių bendruomenių sėkmę stumiant savo idėjas į politiką lemia pora veiksnių:

> (1) į tiesą pretenduojanti idėja turi būti labiau nei kitos įtikinama tiems, kurie disponuoja politinių sprendimų priėmimo galia, ir (2) su viešpataujančia politine koalicija turi būti sudarytas sėkmingas aljansas. Galima sakyti, jog episteminės bendruomenės siekia monopolizuoti priėjimą prie strateginių sprendimų priėmimo pozicijų, nors tik nedaugeliui jų pavyksta ilgą laiką išlaikyti tokį monopolį.
> *(Haas, 1990:42)*

Šioje perspektyvoje, pavyzdžiui, keinziškoji revoliucija gali būti interpretuojama kaip tam tikros „bendraminčių" bendrijos sėkmingas svarbiausių politinių sprendimų priėmimo pozicijų monopolizavimas. Kai kurie jos nariai šią savo galią išlaikė iki pat alternatyvios – „monetaristinės" – episteminės bendruomenės (ekonomistų, politikų, akademikų, žurnalistų ir kitų) iškeltų idėjų, kurios politikos formuotojams pasirodė patrauklesnės už įsitvirtinusios keinziškosios bendruomenės idėjas. Tokių bendruomenių sėkmė labai nepastovi. Pasak Haaso, gamtos mokslai labiau nei socialiniai gali girtis „stulbinančiais laimėjimais", nes gali remtis „patikimesnėmis" žiniomis. Be to, socialinių mokslų bendruomenėms dažnai stinga „maklerių", kurie „politinių žinių vartotojams" teiktų infor-

maciją apie jų atradimų svarbą. Dėl to politikos formuotojai mažiau dėmesio skiria socialinių mokslų sukauptoms žinioms (Haas, 1990:221–222). Haaso modelyje idėjų makleriai atlieka svarbiausią vaidmenį, nes nesant žmonių, gebančių idėjas įtraukti į politinį procesą, idėjos negali tapti įtakingos. Kaip liudija keinziškosios revoliucijos ir aštuntojo dešimtmečio „kontrrevoliucijos" atvejai, idėjų makleriai, sugebėję tarpininkauti diegiant idėjas į praktiką ir įsiveržti į centrinius valdžios bastionus, jose atliko labai svarbų vaidmenį (žr. Parsons, 1989; Barberis and May, 1993:107–119).

Istorinės viešosios politikos koncepcijos

❖ Idėjos istorijoje

Taigi istorijos eiga, kitaip nei gamtos procesai, negali būti aprašyta kaip vien įvykių seka. Ją sudaro ne vien įvykiai, bet ir veiksmai, kurie turi savo vidinę, arba mintinę, pusę. Istorikas siekia atskleisti šią mintinę jų pusę. Visa istorija – tai minties istorija.
(Collingwood, 1974; 26)

Istorija liudija, jog didžiausią galią istorijoje turi tos idėjos, kurios patraukia kiekvieną ... Būtent idėjos yra ilgaamžiškiausi žmogiškosios scenos aktoriai ... Didžioji idėja ... yra kaitos variklis, moralinės tvarkos pagrindas.
(Redfield, 1968:89–91)

Istorijos pabaiga?
Viena įtakingiausių, ar bent labiausiai diskutuojamų, idėjų galios teorijų yra toji, kurią iškėlė Francis Fukuyama vos tik iširus Rytų blokui ir žlugus komunizmui. Savo knygoje *The End of History* (Fukuyama, 1992a) jis teigia, jog įvyko ne idėjų konvergencija, kurią kai kas pranašavo vyksiant septintąjį dešimtmetį, bet visiškas Vakarų idėjų triumfas. Anot jo, gali būti, jog esame ne tik šaltojo karo pabaigos, bet ir „pačios istorijos pabaigos" liudytojai. Ideologinis konfliktas baigtas, jį keičia tarptautinių santykių „bendroji rinka". Laikraščio straipsnyje reziumuodamas ginčus, kuriuos sukėlė jo teorija, jis dar kartą pabrėžė savo įsitikinimą, kad „liberalioji demokratija iš esmės laimi visuotinį pripažinimą ir kad ši tendencija išliks ilgiems laikams", nepaisant fundamentalizmo ir nacionalizmo proveržių daugelyje pasaulio dalių (Fukuyama, 1992b). ◆

Idėjų vaidmens analizės tema ypač paranki istorinėms studijoms. Palyginti su abstrakčiomis teorijomis apie idėjų poveikį, istorinė specifinių politinių pokyčių analizė teikia mažiau apibrėžtus atsakymus į klausimą, kaip ir kada idėjos daro įtaką politiniam procesui. Tai iliustruojama Jose Harris knygoje apie nedarbą ir politiką Britanijoje nuo 1886 iki 1914 metų. Pasak jo, „nagrinėjant nedarbo politikos evoliuciją sunku nurodyti kurią nors lemiamai įtakingą reformistinių idėjų aibę ar atrasti kokią nors loginę institucinių pokyčių tvarką" (Harris, 1972:362). Tai nereiškia, jog idėjos nevaidina jokio vaidmens, tačiau toli gražu nelengva nustatyti, kuriame „taške" jos daro poveikį politikai. Sprendimų priėmėjų ir viešųjų pareigūnų politinė motyvacija bei kontekstų, kuriuose politika

formuojama, įvairovė rodo, kad praktikoje interesus ir idėjas sunku atskirti. Be to, politikos novatoriškumo ir tęstinumo ryšys nėra toks paprastas ir aiškus, kaip įsivaizduoja daugelis socialinių teoretikų (žr. 4.6). Istorinė analizė rodo, jog politikos pokyčius sunku apibrėžti, lokalizuoti ir įvardyti.

Kaip pastebi Hartwellas:

> Žinoma, idėjos daro įtaką politikai, tačiau nevisada tai yra aišku. Kasdieninės istorijos mikrolygmenyje galima paaiškinti tam tikros politikos evoliuciją, atskleisti, kaip idėjos virsta veiksmais, suvokti bendros valdymo filosofijos įtaką konkrečiai politikai. Tačiau nors idėjos ... formuoja bendrąjį įstatymų leidybos pobūdį, jos tai daro kartu su kitokiomis įtakomis.
> *(Hartwell, 1989:119)*

Tomis kitokiomis įtakomis Hartwellas laiko socialines bei ekonomines sąlygas, institucijų kaitą, politikos tęstinumo trūkius, pavyzdžiui, karo atveju, taip pat politinių verslininkų veiklą. Taigi idėjos turi būti nagrinėjamos (sudėtingame) socialinių ir ekonominių jėgų bei institucijų, pagrindinių asmenybių (apie asmenybių vaidmenį žr. 3.7.2; 3.7.7) motyvacijos bei elgsenos kontekste.

2.9 POLITIKA IR PROBLEMOS KAIP SIMBOLIAI

❖ **Pagrindiniai tekstai**

Nagrinėjant kalbos svarbą politiniam procesui geriausia pradėti nuo Edelmano darbų (1964, 1971, 1977, 1985, 1988). Jis (1985) pateikia puikų įvadą savo plėtojamai teorijai.

Jis remiasi Orwello, Wittgensteino, Chomsky, Derrida, Foucault, Habermaso, taip pat Lasswello ir Burke'o (1945) idėjomis. Šiame kontekste viešosios politikos analizei ypač svarbūs Habermasas (1970, 1973) ir Lasswellas (1930a, 1949).

Siūlau tokią skaitymo strategiją: pradėti nuo Orwello „Politics and the English language" (Orwell, 1984) ir jo romano *1984-ieji* (1945), po to pereiti prie Edelmano bei Lasswello (žr. Elshtain, 1985) ir taip išsiaiškinti Edelmano argumentų šaltinius. Geriausia bendrojo pobūdžio studija apie politinės kalbos kaitą yra Bell *et al.* (eds) (1989). ◆

2.9.1 Kalba, galia ir politika

Politikos diskursui daryti įtaką ir jį formuoti siekia „minties tankai" ir kiti politinės analizės bei propagandos agentai (Fischer, 1991). Kitaip sakant, jie siekia veikti tai, kaip bus formuluojamos problemos ir kokia kalba bus apibūdinamos ir analizuojamos politinio dėmesio sulaukusios problemos. Tačiau šis viešosios politikos tyrimo matmuo yra vienas iš labiausiai apleistų. Kaip pažymi Dye:

Televizija viešosios politikos įvaizdį padarė tokį pat svarbų, kaip ir pati viešoji politika. Sisteminė politikos analizė savo dėmesį telkia į tai, ką valdžia *daro*, kodėl ji tai daro ir ką tai reiškia. Ji skiria mažiau dėmesio tam, ką valdžia *sako*. Tai gali būti silpnoji politikos analizės vieta. Mūsų dėmesys buvo telkiamas į valdžios veiklą, o ne į jos retoriką.

(Dye, 1987:355)

❖ Vienodi žodžiai – nevienodos prasmės

Įtikinama istorija

Peterio Sellerso filme *Being There* (pagal Jerzy Kosinskio romaną) Chaunsey, sodininkas, gana menko intelekto žmogelis, daugybės atsitiktinumų dėka susibičiuliauja su įtakingu veikėju. Chaunsey vartoja sodininkystės kalbą – vienintelę kalbą, kurią jis supranta, tačiau tokia jo kalba patraukia ir pavergia jo įtakingąjį bičiulį, televiziją ir galiausiai patį Prezidentą. Chaunsey, kalbėdamas apie sezoninius sodo darbus, omeny neturi nieko daugiau. Tačiau jo klausytojai mano, jog jis kalba apie ekonomiką ir šalies padėtį. Jo (tariamos) metaforos yra tokios įtaigios, kad nieko daugiau apie jį nežinant jis visiems atrodo kaip idealus kandidatas į JAV prezidento postą. Pats Chaunsey palaimingai mano, jog kalba tik apie sodininkystę.

Erdvė tarp žodžių

Vien faktas, kad formuluojant problemos apibrėžimą gali būti sutariama dėl žodinių formuluočių, dar nereiškia, kad sutariama dėl problemos esmės. Antai aptardamas rasių santykių problemą galimybių lygybės požiūriu, Youngas pastebi:

> Diskusijas dėl lygių įsidarbinimo galimybių trikdo dviprasmybė bei painiava, būdinga kai kurioms politikos sritims. Tokiose srityse bendra susišnekėjimo kalba paprastai slepia skirtingas ir net priešingas prasmes ... Nors tokios dviprasmybės gali padėti pasiekti sutarimą simbolinių aktų lygmeniu, jos kliudo aiškiai apibrėžti politikos tikslus, tad ir pasirinkti deramas jų įgyvendinimo priemones.
>
> *(Young, 1987:94)*

Profesionalizmas kaip „kalba"

Kaip jau minėjome anksčiau (2.8.1), Laffinas ir Youngas „profesionalizmą" apibrėžia ne kaip „individo savybę, bet kaip kalbą, kurią įsisavinęs individas gali reikšti tam tikras pretenzijas". Jų nuomone, politika yra „lingvistiškai konstruojama „veikla"". Kitaip sakant, jos pagrindas yra kalba, kuri leidžia išreikšti tam tikras idėjas, o kitas slopinti arba ignoruoti. Profesionalizmo kalba bent iš dalies priklauso politinės atskaitomybės diskursui (Laffin and Young, 1990:3,7).

Retorika kaip analizė

> Labai dažnai retorika, sukeldama viso sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo proceso neapibrėžtumą bei nekryptingumą, pakeičia griežtą konceptualizaciją. Dėl to atsiranda tariamų programų, kurios žlunga spręsdamos tariamas problemas ... Politinė darbotvarkė atspindi politinės mobilizacijos rezultatus, o ne racionalius poreikių, vertybių ir tikslų nustatymo procesus.

Todėl politinėje darbotvarkėje dažnai atsiranda „problemų", kurios į ją patenka neperėjusios deramos konceptualizavimo ir apmąstymo patikros.
(Wolman, 1981:463)

Problemų ir politinių programų kalba atlieka strateginę funkciją. Anot Edelmano, problemos apibrėžimo dviprasmiškumas gali būti parankus politikos formavimo įrankis ir gali būti naudojamas „politiniams" tikslams. ◆

Kalbos reikšmė politikoje pripažįstama nuo antikos laikų. Retorika, arba žodžių bei įtikinėjimo menas, jaunuomenei buvo privalomas studijų dalykas, esminė išsilavinimo dalis. Graikų ir romėnų autoriai šia tema turėjo daug ką pasakyti, o šv. Augustinas iki atsivertimo buvo retorikos mokytojas. XIX a. Herbertas Spenceris ir J. S. Millis pabrėžė retorikos svarbą žmonių bendravime (Dixon, 1990; Bailey (ed.), 1965). Tačiau šiuolaikinis susidomėjimas kalbos vaidmeniu politikoje kilo palyginti neseniai (žr. Wilson, 1990; Fowler, 1991). Viešosios politikos analizėje mums svarbu suvokti, kaip politikos formuotojai naudojasi politikos kalba ir kokios giluminės prasmės slypi už politinio diskurso paviršiaus.

Francisas Baconas, filosofas, kurį pirmojoje dalyje pristatėme kaip viešosios politikos analizės pirmtaką, galėjo daug ką pasakyti apie žodžius ir piktnaudžiavimą jais. Pasak Bacono, žodžiai gali trukdyti supratimui, jei jie žymi neegzistuojančius daiktus arba neteisingai nusako egzistuojančiuosius. Tokie žodžiai, jo supratimu, yra iliuzijų, „proto stabų" padariniai. Pirmutinė mokslo užduotis – atskleisti tokius stabus ir jais atsikratyti (Bacon, 1985:277–285). Haroldas Lasswellas politinės komunikacijos kalbos, simbolių ir „stiliaus" analizę taip pat laikė esminiu politikos studijų komponentu (žr. Lasswell, 1936, 1949, 1972). Politikus jis laikė iš esmės „simbolių specialistais".

Tačiau politinio proceso analizėje šia problematika susidomėta palyginti neseniai. Kaip pažymi Dye (1987), dėl to nukentėjo pati analizė, nes analitikams pirmiausia rūpėjo politikos racionalumas, „darbai", o ne politikos kalba, retorika arba „žodžiai". Tačiau Lasswello supratimu, politiką geriausia interpretuoti kaip iracionalumo iškėlimo į viešumą procesą (Lasswell, 1930a). Vadinasi, politikos formavimo proceso analizei turi rūpėti iracionalumo konstravimas: kaip elitas naudojasi žodžiais, kalba, simboliais, ženklais, mitais, vaizdiniais:

Bet kuris elitas save teigia ir gina apeliuodamas į bendros lemties simbolius. Tokie simboliai yra esamos tvarkos „ideologija" arba konkurencinio elito „utopija". Naudodamasis sankcionuotais žodžiais bei gestais elitas priverčia mases lieti kraują, dirbti, mokėti mokesčius ir garbinti valdžią.
(Lasswell, 1959:31)

Tad viešosios politikos analizei būtina aiškintis, kaip, manipuliuojant simboliais ir išnaudojant piliečių asmeninio nesaugumo jausmą, paskirstomos ir perskirstomos vertybės. Deja, beveik visą savo gyvavimo istoriją analizė mažai dėmesio kreipė į šį esminį viešosios politikos aspektą.

❖ Kalba ir galia

George'as Orwellas ir kalbos politika

Vienas įžvalgiausių autorių kalbos ir politikos santykio tema buvo George'as Orwellas, *Tūkstantis devyni šimtai aštuoniasdešimt ketvirtųjų* autorius.

Šiame romane Orwellas aprašo pasaulį, kuriame valdžia, „Vyresnysis Brolis", siekia įvesti naują kalbą, „naujakalbę", kurios tikslas – „ne tik tarnauti pasaulėžiūros ir pasaulėjautos raiškos priemone ..., bet ir padaryti negalimą bet kokį kitą mąstymo būdą".

Savo straipsnyje „Politics and the English language" Orwellas kelia mintį, kad kalbos skurdinimas ir susinimas turi politinių ir ekonominių priežasčių:

> Politiniai dialektai, kurių randame manifestuose, pamfletuose bei straipsniuose, skiriasi priklausomai nuo partijų, tačiau yra panašūs tuo, kad juose beveik neįmanoma rasti jokio gaivaus, ryškaus, autorinio išsireiškimo ... Ši nuskurdinta mąstysena neabejotinai skatina politinį konformizmą ... politinę kalbą sudaro daugiausia eufemizmai, tautologijos ir gryna žodinė migla ... Kai yra atotrūkis tarp realių ir skelbiamų tikslų, griebiamasi, taip sakant, ilgesnių žodžių.
> *(Orwell, 1954:361–363)*

Brendanas Bruce'as, *Images of Power*, 1992

Bruce'as, buvęs konservatorių partijos patarėjas, čia pabrėžia, kaip politikams svarbu išrasti ir vartoti kalbą, padedančią „diskredituoti oponentų poziciją":

> Kalba dažnai yra lemiamas veiksnys idėjų kovoje. Pavyzdžiui, leiboristų partijai pavyko konservatorių „bendruomeninių mokesčių" idėjai priklijuoti „pagalvės mokesčio" etiketę, o „savivaldos" idėjai – „atsikratymo" etiketę ... Taip sukuriamos piktosios dvasios, kurias būtina skubiai išvaikyti. „Vėlavimas į traukinį" Europos ekspansijos, arba integracijos, kontekste automatiškai laikomas smerktinu dalyku. Panašiai, instinktyviai baiminamasi „žengti ne į koją", „izoliuotis" ... (p. 176) ◆

Lasswello išryškinti komunikaciniai, simboliniai bei manipuliaciniai politinio proceso aspektai viešosios politikos analizės dėmesį labiau pradėjo traukti tada, kai dėl Habermaso, Foucaulto, Derrida ir kitų poveikio ėmė formuotis „argumentacinės" koncepcijos (žr. Fischer and Forester(eds.), 1993), kurias nagrinėjome anksčiau (žr. 2.7.3, ir taip pat 3.9, 3.10.5).

Nuo septintojo dešimtmečio didžiausias indėlis į simbolinių bei lingvistinių politikos aspektų analizę atitenka Marray Edelmanui. Dabar panagrinėsime jo idėjas.

2.9.2 Edelmanas: veiksmingi žodžiai ir neveiksminga politika

Edelmanas yra tas politikos teoretikas, kuris po Lasswello daugiausia nuveikė analizuodamas simbolinių ir substancinių politikos problemų santykį. Knygose *Symbolic Uses of Politics* (1964), *Politics as Symbolic Action* (1971), *Political Language* (1977) ir *Const-*

ructing the Political Spectacle (1988) jis analizavo politikų ir biurokratų kalbą kaip simbolinės manipuliacijos instrumentą ir kaip viešojo intereso placebų konstravimą. Tikroji politikos galia, jo įsitikinimu, slypi problemų konstravimo ir artikuliavimo procese, nes būtent per kalbą įgyjame politikos patirtį: „kalba, kuri interpretuoja objektus ir veiksmus, kartu juos ir konstruoja" (Edelman, 1988:9). Pirmiausia Edelmanui rūpi išsiaiškinti simbolinį politikos turinį ir būdus, kuriais manipuliuoja politikos formuotojai. Simboliai, anot jo, gali būti referentiniai, t.y. gali žymėti kažką apčiuopiamą, kažką susijusį su realia nauda ir ištekliais. Tačiau kadangi referentiniai simboliai yra trūkstama prekė, politikos formuotojai labiau linkę kurti „kondensacinius", arba emocinius, simbolius, kurie veikia raminamai, nes sukuria rūpinimosi ir problemų sprendimo iliuziją. (Plg. su Lasswello teze apie asmeninio nesaugumo ryšį su politika: Lasswell, 1930a, 1935.) Pavyzdžiui, knygoje *Political Language* Edelmanas argumentuoja, jog sugebėjimas sudėtingas problemas struktūrizuoti tokiais būdais, kurie tenkina politikos formuotojus, silpnina piliečių susivokimo galias. Problemos „konstruojamos" veikiau sprendimams pateisinti (Edelman, 1988:20–22), o ne realioms problemoms spręsti (plg., pvz., su „šiukšlių dėžės" modeliu: March and Olsen, 1976; žr. taip pat 2.10.3).

> Įvairios problemos, su kuriomis dorojasi šiuolaikinio pasaulio valstybės, yra glaudžiai susijusios tarpusavyje, tačiau mes esame užprogramuoti taip, kad jas matytume kaip skirtingas. Kadangi kiekvieną dieną žinios ir vyriausybės pareiškimai kelia nerimą arba nuramina dėl specifinių „problemų", kurios suvokiamos kaip vienos nuo kitų nepriklausomos ... mūsų politiniai pasauliai yra segmentuoti, suskaidyti, kiekvienu momentu sutelkti į atskirą, fragmentinį klausimą, nors kiekvienas toks klausimas yra vis labiau integruotos visumos dalis... Vietoje to, kad politika mus skatintų žvelgti į problemas jų loginių ir empirinių sąsajų visumos aspektu, politikos kalba mus skatina jas suvokti ir jausti kaip atskiras ... Iš subtilių lingvistinių įtaigų ir atitinkamų valdžios veiksmų kyla dauguma įsitikinimų dėl to, kas yra mūsų problemos, kokios jų priežastys, ar jos rimtos ir kokios mūsų galimybės su jomis susidoroti.
> *(Edelman, 1977:40–41)*

Knygoje *Constructing the Political Spectacle* (1988) Edelmanas analizuoja, kokiais būdais iškilesni politinių darbotvarkių aspektai padeda palaikyti idėjas bei interpretacijas, tarnaujančias *status quo* ir galingųjų padėčiai išlaikyti. Konkrečiai – jis telkia dėmesį į žiniasklaidos vaidmenį, į lyderių ir jų auditorijos santykį. Problemos apibrėžimas formuluojamas vykstant procesui, kuriame politikai ir žiniasklaida manipuliuoja prasmėmis bei simboliais taip, kad būtų griežtai kontroliuojama, kas ir kaip bus svarstoma ir kokia reikšmė bus teikiama konkrečiai problemai. Tad pilietis, Edelmano nuomone, susiduria ne su faktų, o veikiau su politinių fikcijų pasauliu:

> Spektaklyje, kurį režisuoja žinių reportažai, nuolat konstruojamos ir perkonstruojamos socialinės problemos, krizės, priešai ir vadai: kuriamas nesibaigiantis grėsmių ir jų šalinimo serialas. Šios sukonstruotos problemos ir asmenybės teikia peno politinei žurnalistikai ir duomenų istoriniam bei analitiniam politinių veiksmų pateisinimui arba pasmerkimui.
> *(Edelman, 1988:1)*

Politinių problemų apibrėžimai bei viešosios politikos kalba yra neišvengiamai daugiaprasmė (Edelman, 1988:25–30). Politinėje kalboje, kaip ir visoje pragmatinėje kalboje bei elgsenoje (žr. John Wilson, 1990), niekada nepasakoma visko, kas turima omeny. Politikos raiškos būdų supratimas yra ypač svarbus siekiant suprasti, kas vyksta, kai apibrėžiamos problemos ir nustatoma politika. Kalba yra svarbiausias problemos ir jos sprendimo konstravimo elementas. Politikos formulavimo būdas nulemia jos pajėgumą prisitaikyti prie aplinkybių, tenkinti visuomenės reikalavimus ir išsikovoti jos pritarimą. Ir nors tam tikra politika gali būti veiksminga kaip politinis įrankis, ji gali būti visiškai neveiksminga sprendžiant realią problemą, nebent ją apibrėžtų pačių politikos formuotojų terminai. Knygoje *Political Language* (1977) Edelmanas taip apibūdina šį reiškinį: „veiksmingi žodžiai – neveiksminga politika." Politika gali būti veiksminga simboliniu, paliatyviniu lygmeniu, tačiau visiškai neveiksminga praktikoje, kaip toks pasakymas „operacija praėjo sėkmingai, tačiau pacientas mirė". Šiuo požiūriu politikos formavimo procesas gali būti traktuojamas kaip manipuliavimas simboliais (Lasswell, 1936) arba kaip „spektaklio" režisavimas/konstravimas (Edelman, 1988). Viešoji politika – tai veikiau mėginimas „kažką daryti", o ne realus problemų sprendimas. Kaip kadaise aiškino Baconas, politikoje vartojami žodžiai tampa stabais arba simboliais, žyminčiais dalykus, kurie apskritai gali neegzistuoti. Tad politikas gali vaizduotis, jog tam tikra politika „išsprendė problemą" arba pagerino padėtį, nors „realiai" įvyko tik simbolių manipuliacija. Visuomenę tokie veiksmai nuramino, o politikai įtvirtino arba išsaugojo savo galią:

> Politinė kalba gali padėti išlaikyti visuomenės paramą arba nesipriešinimą, net jeigu kitais politiniais veiksmais žeidžiami moraliniai žmonių įsitikinimai, ir paprastai tai pasiekiama eksplicitiškai neigiant prielaidas, kuriomis tokie veiksmai grindžiami, tačiau realiai jų neišsižadama.
> *(Edelman, 1988:116)*

> Nors prievarta ir bauginimas bet kurioje politinėje sistemoje gali nuslopinti priešinimąsi, pagrindinė taktika visada bus apeliavimas į prasmes, kurios legitimizuoja politikos veiksmus ir skatina žmones juos palaikyti ar bent jau jiems nesipriešinti ... Politinė kalba nedaug susijusi su žmonių gerove, tačiau ji turi įvairiausių ryšių su režimų legitimacija, padedančia žmones sutaikyti su veiksmais, kurių jie neinicijavo.
> *(Edelman, 1985:11, 14)*

Edelmanui politika – tai iš esmės politinis spektaklis, vaidinamas prieš auditoriją (piliečius), kad visuomenė būtų klusni. Jos tikslas – ne išryškinti viešąsias problemas, bet veikiau jas nuslėpti; ne didinti visuomenės galią, bet veikiau ją mažinti. Ji naudinga valdantiesiems, bet ne valdiniams:

> Beveik visa politikos formavimo kalba implikuoja visuomenės galios ribojimą [nes] ... politikos formavimą ji vaizduoja kaip vykstantį tolimame forume, atsietame nuo kasdieninio gyvenimo ... Šiuo požiūriu politinis spektaklis kelia pagarbią baimę ir skatina asmeninio bejėgiškumo jausmą, būdingą

religinei nuostatai ... Panašiai kaip religiniai mitai apie didžiuosius įvykius, tolimus kasdieninei patirčiai, politiniai siužetai savo neprieinamumu kuria politikos didingumą ir valdinių nuolankumą.
(Edelman, 1988:98)

Tad Edelmanui pagrindinė politinės analizės užduotis – tai politikos diskursų dekonstravimas ir mitų bei simbolių, kuriais savanaudiškai manipuliuoja politikos formuotojai, demistifikavimas.

❖ Politika kaip simbolinė veikla

Ken Young and Charles Mason, „The significance of urban programmes", in Young and Mason (eds) (1983)

Nuovokus pilietis nuo seno suvokė, jog didelė valstybinės veiklos dalis yra veikiau simbolinė, negu reali. Šį skirtumą gali suvokti net tie, kurie niekada neskaitė Walterio Bagehoto, George'o Sorelio, Grahamo Wallaso ar Marray Edelmano. Politinės programos bei naujos agentūros yra beveik savilegitimizuojantys dalykai, kai tokių veiksmų imamasi kylančio visuomenės susirūpinimo sąlygomis. Čia nedaug šansų turi ikonoklastas, mėginantis gauti įtikinamesnį atsakymą už „reikia kažką daryti" (p. 216).

Politika kaip teatras: politinių programų pristatymas

Žinoma, mėginimas „kažką daryti", tam tikri judesiai vietoje realaus veiksmo kartais yra ir individų bei grupių elgsenos bruožas. Kaip mes pateikiame save kitiems ir komunikuojame visuomenėje, yra Ervingo Goffmano knygos *The Presentation of Self in Everyday Life* (1971) tema.

Anot Goffmano, komunikacijos planus turime skirti panašiai kaip teatro scenos planus. Vienokia komunikacija ir vaidmenų atlikimas yra pirmajame scenos plane, viešojoje veikloje, kitokia ji būna antrame ir trečiame plane. Vaidmenų atlikimas iš esmės yra režisuojama veikla, tad Goffmanas teatro kalbą laiko tinkama analizuojant socialinę elgseną. Visas pasaulis yra scena. Politikos formuotojai, Goffmano manymu, turi savo vaidmenis, savo tekstą, suflerius, pasirodymus ir išėjimus. Jie turi savo dekoracijas, šviesas, jie gali ateiti kaip niekas ir išeiti kaip žvaigždės. Jie gali visiškai apsijuokti.

Šiuolaikinėje valstybėje politiką daugiausia formuoja „viešosios politikos" diskursas. Labai svarbu efektingai pristatyti politinę programą. Tiesą sakant, dažnai girdime, kad programa buvo gera, bet pristatymas buvo netikęs: „žmonės nepagavo tikrosios idėjos." Jeigu politikos formavimą interpretuojame šiomis teatrinėmis metaforomis, tada darbotvarkes ir problemas galime suvokti kaip piliečių auditorijos santykio su politiniais aktoriais sudedamąją dalį. Todėl:

Pagrindinis veiksnys šioje struktūroje yra vieningo situacijos apibrėžimo išlaikymas. Apibrėžimas turi būti artikuliuotas, o artikuliacija išlaikoma nepaisant daugybės fiasko galimybių. Personažas, vaidinamas teatre, nėra realus asmuo, o jo veikla neturi realių padarinių; tačiau sėkmingas nerealių figūrų vaidinimas reikalauja naudoti realią techniką.
(Goffmann, 1971:247)

Įvaizdžiai kaip postmodernybės realybė

David Harvey, *The Condition of Postmodernity*, 1992

Visuotinai paplito politinių įvaizdžių gamyba ...Tvirtumo ir galios įvaizdžių gamyba ir rinkos jiems paieška reikalauja daug kūrybiškumo... Medžiaga, iš kurios produkuojami ir reprodukuojami tokie įvaizdžiai, jeigu jos nebuvo po ranka, turi būti išrasta – kuo įtikinamesnis įvaizdis, tuo didesnė gali būti jo masinė rinka. Jau pats savaime šis reiškinys yra svarbus ir jis mus ragina ... svarstyti „simuliakro" vaidmenį postmodernizme. „Simuliakras" – tai tokia beveik tobula reprodukcija, kad kopijos beveik neįmanoma atskirti nuo originalo ... Šį reiškinį akivaizdžiai pastebime politikoje, kur įvaizdžių kūrėjai ir žiniasklaida užima tolydžio vis įtakingesnį vaidmenį politinių figūrų formavimo procese ... (p. 288–289) ◆

2.10 TINKLAI, SRAUTAI, PROPAGANDOS KOALICIJOS IR PERTRAUKIAMA PUSIAUSVYRA

2.10.1 Nauji požiūriai į darbotvarkės ir politikos formavimo analizę

Tezė, kad liberalių demokratinių ir kitokių šalių politinės darbotvarkės pradeda supanašėti (Fukuyama, 1992a ir b), yra paspirtis idėjai, jog aiškinant procesus, kuriuos nagrinėjome anksčiau, mums reikia bendresnių teorinių modelių. Mums netrūksta viduriniojo lygmens modelių, aiškinančių įvairius viešosios politikos aspektus skirtingose jos formavimo stadijose. Tiesą sakant, šių modelių gausa jau tampa neaprėpiama ir studentui, ir profesionaliam analitikui. Būtent dėl to pastaraisiais metais viešosios politikos analizėje mėginama ieškoti labiau apibendrinamų modelių. Šį sintezės poreikį mėgina tenkinti keletas modelių. Čia nagrinėsime keturis pagrindinius, kurie operuoja šiomis idėjomis:

- viešosios politikos tinklai ir bendruomenės (2.10.2);
- viešosios politikos srautai (2.10.3);
- propagandos koalicijos (2.10.4);
- pertraukiama pusiausvyra (2.10.5).

2.10.2 Tinklai ir bendruomenės

Šiuose modeliuose pagrindinis dėmesys skiriamas neformaliems politikos formavimo aspektams. Pats žodis „tinklas" *(network)* vartojamas nuo XIX a.; Tullockas teigia, jog dabartinėje vartosenoje jis turi dvi prasmes, kurias išnaudoja „tinkliniai" modeliai. Veiksmažodis *to network* reiškia išnaudoti kontaktus ir pažintis, kaip šioje ištraukoje:

Feminizmo sąjūdžiui įsismarkavus aštuntąjį dešimtmetį buvo suvokta, jog vyrai, siekdami savo politinių tikslų, visada remiasi „senų bičiulių“ tinklu, tad kodėl moterims nesivadovauti tokia pat taktika ... Devintojo dešimtmečio pabaigoje buvo suvokta, jog tokių tinklų kūrimas *(networking)* yra veiksmingas būdas ginti įvairius grupių interesus.

Žinoma, kitas šiuolaikinės jo vartosenos šaltinis yra kompiuterinės technologijos kalba: „*networking*“, kompiuterių sujungimas į bendrą tinklą (*Oxford Dictionary*, 1992:211). Socialiniuose moksluose terminas pasirodė penktąjį ir šeštąjį dešimtmetį. Juo buvo nusakomi asmeniniai ryšiai, sąsajos ir priklausomybės (žr. Bott, 1957; Frankenburg, 1966). Vėliau jis tapo patrauklus politiniams teoretikams, nes leido imtis plastiškesnės ir realistiškesnės žmonių sąveikos skirtinguose lygmenyse analizės. Viešosios politikos analitikus jis patraukė tuo, kad žadino suvokimą, jog politika yra sudėtingos daugelio žmonių ir organizacijų sąveikos padarinys, teikiantis mažiau formalų „realiai“ vykdomos politikos vaizdą. Aštuntojo dešimtmečio pabaigoje „tinklo“ metafora tapo, anot Keniso ir Schneiderio, „tinkamiausia metafora teoriškai reaguojant į empirinius duomenis apie radikalius šiuolaikinių demokratijų valdymo pobūdžio pasikeitimus“ (1991:34). Keyneso laikais viešosios politikos tinklas buvo palyginti siauras. Tačiau po to įvykusi valdžios galių ir viešosios politikos valdų ekspansija smarkiai padidino politinio proceso dalyvių skaičių ir patį procesą padarė kur kas platesnį bei sudėtingesnį. Didesnė visuomeninių ir politinių alternatyvų įvairovė specifinių tikslų ir funkcijų atžvilgiu, taip pat politinio proceso dalyvių gausėjimas liudijo, kad „tinklo“ metafora leidžia lengviau suprasti šiuolaikinį politinį procesą, palyginti su pliuralizmo, korporatizmo (žr. 3.3) ar kitais „tradiciniais“ modeliais. Dėl to atsirado įvairiausių tipologijų, mėginančių apibrėžti naujas santykių struktūras, egzistuojančias šiuolaikinėse visuomenėse. „Tinklo“ sąvoka grindžiamų koncepcijų jėgą lemia jų įtaigi metafora, „atitinkanti“ technologinius ir sociologinius šiuolaikinės visuomenės pokyčius. Tačiau šią jų jėgą atsveria silpnybė – „tinklo“ metaforos naudojimo ir interpretacijos nevienodumas.

Naudojant tinklo, arba bendruomenės, metaforą siekiama atkreipti dėmesį į sprendimų procesą veikiančius formalius ir neformalius kontaktus bei ryšius, neapsiribojant sąveikomis formaliose sprendimų priėmimo institucijose bei organizacijoje. Tai ypač svarbu tose pliuralistinėse visuomenėse, kur politiniam procesui įtaką daro didelė skirtingų veiksnių įvairovė. Tinklo analizė grindžiama idėja, jog politika formuojama ryšių ir priklausomybių kontekste. Kaip teigia Davidas Knoke'as ir Jamesas Kuklinskis, tinklo analizė postuluoja, kad politiniai agentai priklauso socialinei sistemai, kurioje jų sprendimus veikia kiti agentai ir antra, kad tyrimo objektu turi būti socialinės sistemos struktūriniai lygmenys. Santykių konteksto ir struktūros, kurioje jie klostosi, analizė padeda „nupiešti globalinių socialinių struktūrų ir jų komponentų sisteminį vaizdą“ (Knoke and Kuklinski, in Thomson *et al.* (eds), 1991:173).

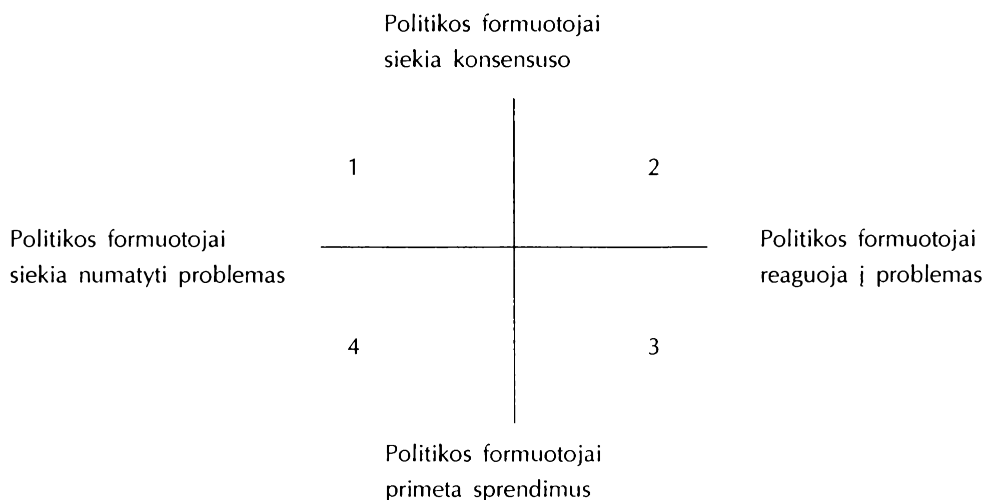
Politiniame moksle vienas pirmųjų šią idėją kėlė Heclo (1978), „problemų tinklą“ lygindamas su „geležiniais trikampiais“ JAV administracijos kontekste. Po to Britanijai ją taikė Richardsonas ir Jordanas (1979), iškėlę hipotezę, kad Britanijos politinio proceso žemėlapį apibūdina fragmentuota posistemių aibė: „serija vertikalių segmentų, iš kurių

kiekviename vyrauja specifinė organizuotų grupių visuma ir kurie paprastai yra uždari tiek „nepripažintoms grupėms“, tiek visuomenei apskritai“ (Richardson and Jordan, 1979:174). Rhodesas politinių tinklų idėją, kartu su priklausomybės nuo išteklių ir mainų teorija, pritaikė vietos ir centrinės valdžios santykių analizei (žr. Rhodes 1981, 1986, 1988). Remdamasis Bensonu, viešosios politikos tinklus jis apibrėžia kaip „visumą organizacijų, tarpusavyje susijusių finansinės priklausomybės ryšiais“ (Benson, 1982:148), ir siūlo šį tinklą modeliuoti skirtingų šios priklausomybės struktūrų terminais (žr. 4.3.7).

Richardsonas *et al.* (1982) politikos bendruomenių idėją plėtojo lyginamuoju aspektu teigdamas, jog skirtingos šalys pasižymi skirtingais politikos formulavimo bei sprendimų priėmimo stiliais. Anot Richardsono, du pagrindiniai politikos stiliaus matmenys yra:

- pramatymo stilius (siekis problemas numatyti) *versus* reakcinis stilius (reagavimas į įvykius bei situacijas);
- konsensuso stilius (siekis sprendimus priimti susitarimu) *versus* primetimo stilius (polinkis sprendimus primesti).

2.17 diagrama. Politikos stiliaus matmenys



Šaltinis: Richardson (1982:13)

Politikos stiliaus modelis (2.17 diagrama) sugestionuoja, jog nors politikos stilius pramoninėse šalyse vis labiau yra pasislinkęs į „bendruomenines“, „tinklines“ struktūras, bendruomenių sąveikos pobūdis gerokai skiriasi. Pavyzdžiui, kvadranto 1 politikos stiliui būdinga tai, kad valdžia siekia planuoti savo sprendimus ir konsultuotis su politikos bendruomenėmis. Kvadrante 2 atrasime tą stilių, kuris būdingas „inkrementalistinei“ – pliuralistinei, fragmentuotai, pripuolamai, nepakankamai informuotai ir t.t. – politikai. Kvadrante 3 valdžia savo politiką vykdo ne planavimo ir konsensuso būdu, o veikiau reaguodama į iškylančias problemas ir primesdama savo sprendimus. Kvadrante 4 valdžia pre-

tenduoja į planingumą, racionalumą, numatymą ir vaizduojasi esanti pajėgi visuomenei primesti savo planus bei sprendimus. (Plg. su modeliu, kurį siūlo Braybrooke'as ir Lindblomas, 1963:67; žr. 3.4.3.)

„Stilius", kuris nusako politikos bendruomenių bei tinklų funkcionavimo pobūdį, žinoma, skiriasi priklausomai nuo laiko bei atskirų viešosios politikos sektorių. Pasak Richardsono, Britanijoje vyrauja kvadranto 2 stilius, t.y. polinkis derėtis su politikos bendruomenėmis ir veikiau „reaguoti" į problemas, o ne „racionaliai" jas numatyti. Jordanas ir Richardsonas (1983, 1987) jį apibūdina kaip politikos bendruomenių „biurokratinio susitaikymo" sistemą. Tačiau valdant „geležinei ledi" *(sic)* valdymo stilius priklausė veikiau kvadrantui 3: ji buvo ne „konsensualistinio", o „konfrontacinio" stiliaus politikoje atstovė (žr. Richardson, 1990). Šalyse, kur vyrauja kvadrantų 1 ir 4 stilius, politikos formavimas paprastai aprėpia tam tikrus planavimo procesus (pvz., Prancūzija ir Japonija). Politikos bendruomenės skiriasi priklausomai nuo skirtingų viešosios politikos sektorių, todėl stilius sektoriuje, kur vyrauja gerai organizuota ir galinga politikos bendruomenė, labai skirsis nuo valdymo stiliaus tuose sektoriuse, kur politikos formuotojai susiduria su fragmentuotu, difūziniu tinklu. Pirmuoju atveju politika formuojama paprastai tarimosi bei derėjimosi būdu; pastaruoju atveju valdžia gali laikytis ryžtingesnės nuostatos ir primesti savo sprendimus be didesnių konsultacijų su politikos bendruomene. Kai kurios viešosios politikos problemos, tokios kaip gynyba, gali būti sprendžiamos slapta, praktiškai nesikonsultuojant su platesne politikos bendruomene (Jordan and Richardson, 1987:180).

Politikos stiliaus idėja yra svarbus indėlis į politikos analizės instrumentariumą, nes ji teikia paprastą, bet efektyvų įrankį, leidžiantį politikos bendruomenes palyginti tiek politinės sistemos viduje, tiek tarp sistemų. Nors ji teikia įžvalgų į politikos formavimo procesą, tačiau ji yra mažiau įtaigi kaip vyriausybių realių veiksmų ir jų padarinių paaiškinimas. Rose'as (1984b), pavyzdžiui, argumentuoja, jog, siekiant suprasti valdžios ekspansijos reiškinį, „politikos stiliaus" idėja menkai padeda aiškinant valstybės išlaidų struktūros ar išteklių paskirstymo skirtingoms programoms kaitą. Vogelis (1986) pastebi, jog nors Britanijos ir JAV politikos stiliai labai skirtingi, šalių aplinkosaugos reglamentacija nėra tokia skirtinga, kokią sugestionuotų politikos stilių analizė. Nors „stilius" gali turėti reikšmės analizuojant politinių darbotvarkių sudarymo būdą, jo poveikis politikos išeigai ir rezultatui gali būti neesminis. (Šį klausimą nuodugniau svarstysime 4.7 skirsnyje.) Taip pat reikia pabrėžti, jog tada, kai modelis buvo iškeltas pirmąkart (žr. Jordan and Richardson, 1979), juo remiantis buvo prognozuojama stilių konvergencija į „reakcinio" ir „konsensualistinio" pobūdžio politiką. Tačiau Thatcher vyriausybė greit palaidojo idėją, kad politikos formavimas per politikos bendruomenes ves prie konsensualistinės politikos (nors Jordanas ir Richardsonas, 1987 ir Richardsonas, 1990, teigia, kad konfrontacinė Thatcher laikų politika slėpė gilesnį, nelabai viešą konsensualistinį stilių ir kad politikos bendruomenės turėjo lemiamą įtaką daugelyje viešosios politikos sektorių; šį požiūrį patvirtina vėlesni šio periodo tyrimai, kuriuose pabrėžiamas Thatcher laikų politikos tęstinumas: žr., pvz., Marsh and Rhodes (eds.), 1992). Be to, kaip Japonijos atžvilgiu teigia Neary (1992), neatrodo, kad „reakcinis" stilius yra išties skiriamasis visų šiuolaikinių pramoninių visuomenių bruožas.

Kitą įtakingą tinklo sąvoka grindžiamą koncepciją iškėlė Bensonas maždaug tuo pačiu metu, kai buvo kuriama politikos stiliaus koncepcija (1982). Bensonas, remdamasis organizacijų teorija, skiria įvairius struktūrinių interesų tipus: reikalavimų grupės; palaikymo grupės (išteklių tiekėjai); administracinės grupės; tiekimo grupės (tie, kurie teikia paslaugas) ir koordinavimo grupės (kurios koordinuoja programas). Tačiau tinklų ir interesų tipų konfigūracijos skirsis priklausomai nuo problemos ir viešosios politikos sektoriaus. Politikos tinklų analizė mėgina išsiaiškinti, kaip formuojama politika įvairių agentų bei organizacijų kontekste. Patys analitikai gali priklausyti tokiems tinklams, nes jie dalyvauja „problemų" identifikavimo, idėjų kūrimo ir propagavimo, politikos įgyvendinimo ir vertinimo procesuose (žr. Jenkins-Smith, 1990).

❖ Viešosios politikos tinklai

Vienas žinomiausių „tinklinės" analizės atstovų yra Rodas Rhodesas. Savo britų vietinės ir centrinės valdžios santykių analizės studijoje jis argumentuoja, jog priklausomybės struktūras būtina nagrinėti politikos tinklų viduje ir nustatyti pagrindines tinklų atmainas centrinės bei vietinės valdžio lygiu, tarp jų profesionalų, vietos valdžios, verslininkų tinklus, ir aiškintis, kaip jie sąveikauja su centrine valdžia. Jo įsitikinimu, politikos tinklai tapo pagrindiniu politikos formavimo bruožu Britanijoje, be to, jie „lemia vieną pagrindinių britų valdžios problemų: viešosios politikos nedarną, arba viešosios politikos sistemų ir problemų tarpusavio neatitikimą. Nepakankamas suvokimas, jog viešųjų paslaugų tiekimo sistemos yra kompleksinės, disagreguotos ir neapibrėžtos, lėmė vykdomosios politikos nesėkmes" (Rhodes, 1988:85).

Jeigu Rhodesas nagrinėjo struktūrinio tipo tinklus, tai Wilksas ir Wrightas savo knygoje apie pramonės politiką (1988) daugiau dėmesio skyrė disagregaciniams ir tarpasmeniniams tinklų aspektams. Jų manymu, yra trys viešosios politikos lygmenys: politikos sritis, politikos sektorius ir politikos problema. Didesniam „viešosios politikos pasauliui" priklauso visi tie, kurie turi bendrų interesų; o politikos bendruomenė yra mažesnis ir labiau konsensualistinis tinklas, kuriam rūpi sektorinis arba subsektorinis politikos aspektas. Viešosios politikos problemos lygmeniu bendruomenės bendrauja per tam tikrą tinklą. ◆

Čia dažnai kyla klausimas dėl to, kuo politikos „tinklas" skiriasi nuo labiau uždaros politikos „bendruomenės". Pastarąją apibrėžia glaudesni ryšiai tarp agentų, išpažįstančių tas pačias pamatines vertybes ir besilaikančių vienodų nuostatų politinių problemų ir jų sprendimų atžvilgiu (žr. Richardson and Jordan, 1979; Rhodes, 1988). Pasak Rhodeso, tinklų tipai turi būti skiriami pagal jų integracijos lygį. Viename šio kontinuumo poliuje yra politikos bendruomenės, turinčios stabilią ir ribotą narystę. Politiniame procese šios bendruomenės veikia kaip gerai integruoti vienetai. Kitame gale yra „problemos" tinklai, išreiškiantys kur kas mažiau koncentruotų interesų aibę; jie yra atviresni ir mažiau stabilūs, tad kur kas mažiau pajėgūs įsiskverbti į realų politikos formavimo procesą.

❖ Tinklai ir bendruomenės

Pagrindiniai tekstai

Apie politikos bendruomenes ir tinklus rašoma daug. Puikią šios srities teorijų bei problemų apžvalgą pateikia du tekstai.

Martin J. Smith, *Pressure, Power and Policy,* 1993

Išsamiausia šios problematikos apžvalga. Analizė atlikta remiantis pliuralizmo, korporatizmo ir marksizmo teorijomis. Studijos dėmesio centre – valstybinių agentų ir grupių santykiai ir tai, kaip šie santykiai formuoja JAV ir Britanijos viešosios politikos realybę. Politikos tinklo idėja čia apibūdinama kaip „mezolygmens sąvoka, naudojama elgsenai aiškinti atskiruose valstybinės veiklos sektoriuose arba specifinės politikos srityje" (p. 7). Remdamasis esama literatūra autorius iškelia šešias tezes apie valstybės autonomijos ir tinklų santykį:

- tinklinių santykių tipai skiriasi priklausomai nuo laiko, politikos sektoriaus ir šalies;
- valstybinių agentų interesai lemia viešosios politikos ir politikos tinklų raidą;
- valstybės autonomijos lygį priimant ir įgyvendinant specifinę politiką lemia egzistuojančių politikos tinklų tipas;
- politikos tinklų tipas turi įtakos politikos padariniams;
- politikos tinklų tipas teikia kontekstą, kuriame išryškėja interesų grupių vaidmuo politikos formavimo procese. Tinklai yra ankstesnės politikos ir ideologijos struktūrinis atspindys;
- tinklų tipai daro įtaką politikos kaitos pobūdžiui.

Papildomai jis iškelia keturis teiginius apie politikos tinklų/bendruomenių palyginamąjį kontekstą Britanijoje ir Jungtinėse Valstijose (p. 10):

- politikos bendruomenių atsiradimas labiau tikėtinas ten, kur valstybės politikos įgyvendinimas priklauso nuo interesų grupių paramos;
- politikos bendruomenių atsiradimas labiau tikėtinas ten, kur interesų grupės disponuoja vertingais ištekliais ir jos gali juos siūlyti mainais;
- problemų tinklai klostosi valdžiai mažiau aktualiose srityse, kur vyksta aršūs politiniai ginčai, arba potencialių problemų srityse, kur interesai dar nėra institucionalizuoti;
- Britanijoje politikos bendruomenių kūrimosi galimybės didesnės negu Jungtinėse Valstijose.

Smithas parodo, kaip politikos tinklų idėja gali būti panaudota įvairiose makrolygmens teorijose, kurios teikia skirtingas valstybės autonomijos ir politikos tinklų santykio interpretacijas. Marksistinėse teorijose politikos bendruomenes valdo kapitalas; elitistiniuose modeliuose jas valdo privilegijuotos interesų grupės; etatocentristų požiūriu, jas valdo valstybė; pliuralistų įsitikinimu, tinklų nevaldo jokia konkreti grupė.

Remdamasis savo empiriniais tyrimais autorius teigia, jog tie santykiai skirtinguose viešosios politikos sektoriuose labai skiriasi. Valstybės interesai yra svarbiausias šių santykių formavimosi veiksnys. Jo manymu, empiriniai tyrimai rodo, jog politikos tinklai išties veikia valstybės autonomiją ir struktūrizuoja politinio proceso interesus. Pabaigoje jis argumentuoja:

Politikos bendruomenės susiklosto ten, kur valstybei reikia stiprios grupės, padedančios įgyvendinti tam tikrą politiką; problemų tinklai klostosi mažiau svarbiose srityse arba tose, kur esama rimtų politinių nesutarimų. Nors politikos bendruomenės atrodo labiau tikėtinos Britanijoje negu JAV, kai kurių politikos bendruomenių aptikome ir JAV. Bene svarbiausias dalykas, kuris šioje knygoje išryškėjo – tai politinio proceso kompleksiškumas. Valstybės, spaudimo grupių, valstybės autonomijos ir politikos tinklų sąvokos yra itin problemiškos. Todėl jais remiantis labai sunku kelti bendrus teiginius. Valstybės ir grupių santykiai turi būti nagrinėjami istoriniame, ideologiniame ir instituciniame kontekste. Be to, reikia prisiminti, kad valstybės agentų ir grupių santykiai yra priklausomybės santykiai ir todėl vien į visuomenę arba vien į valstybę besiorientuojančios koncepcijos nedaug ką pasako apie empirinę tikrovę ... Valstybė turi tam tikrų pranašumų, tačiau galiausiai jos egzistavimas glaudžiai susijęs su pilietine visuomene ir todėl valstybiniai agentai negali ignoruoti grupių spaudimo (p. 234–235).

Žr. taip pat Martin J. Smith (1991), kur analizuojama maisto politikos raida po kiaušinių salmoneliozės protrūkio Britanijoje devintojo dešimtmečio pabaigoje. Smithas parodo, kaip tas įvykis pakeitė beveik konsensualistinę politikos bendruomenę, turėjusią didelės įtakos maisto politikai, į labiau pliuralistinį, mažiau konsensualistinį „problemų tinklą".

Michael M. Atkinson and William D. Coleman, „Policy networks, policy communities and the problem of governance", 1992

Autoriai pateikia tinklams skirtos literatūros apžvalgą ir įvertinimą. Jie pripažįsta, jog tinklų sąvoka grindžiamos koncepcijos padėjo geriau suprasti politinį procesą, ir įveikti kai kuriuos biurokratinių/politinių modelių ribotumus. Tačiau autoriai kritiškai vertina tris jų aspektus. Pirma, šioms koncepcijoms iškyla sunkumų aiškinant makropolitinių institucijų įtaką bei politinio diskurso poveikį. Antra, jos patiria sunkumų konceptualizuojant daugelio politikos sričių internacionalizavimosi faktą. Trečia, tinklo/bendruomenės koncepcijos nėra susijusios su politinės novacijos ir kaitos problemomis. Vis dėlto pamąstymus jie baigia optimistine gaida teigdami, jog šios koncepcijos atveria galimybę nutiesti tiltus tarp disciplinų:

Šios koncepcijos yra tarsi sąvokinės sankryžos, kur sueina įvairūs teoriniai ir empiriniai tyrimai ... jos teikia parankią jungtį, siejančią tarptautinę politinę ekonomiją ir lyginamąją viešąją politiką. Be to, jos skatina bendradarbiauti tuos, kurie tiria vykdomąsias ir įstatymų leidybos struktūras, tuos, kurie dėmesį telkia į interesų sąveikos procesą ir tuos, kurie analizuoja partinę politiką ir partinį valdymą. Platesne prasme, tinklų bei bendruomenių analizė naudojasi įžvalgomis, kurias teikia tokios svarbios sociologijos šakos, kaip tinklų analizė bei idėjų sociologija ir ekonominės-pramoninės organizacijos, įmonės struktūros, institucinių transakcijų kaštų teorijos (p. 176). ◆

Politikos bendruomenių/tinklų idėja sulaukė plataus pripažinimo kaip politinio proceso šiuolaikinėje visuomenėje modelis. Tačiau ji turi ir savo kritikų (žr. Smith ir Atkinson and Coleman, aukščiau). Antai Hogwoodas abejoja, ar modelis sugebėtų paaiškinti, kaip problemos apdorojamos politiniame procese. Jo nuomone, dauguma problemų nėra taip

griežtai apibrėžtos ir delimituotos, kaip tai postuluoja „politikos bendruomenės“ koncepcijos. Problemos paprastai susipina ir susilieja. Jos neapsiriboja viena politikos bendruomene ar tinklu. Tai nereiškia, jog turime šių sąvokų atsisakyti, tačiau turėtume subtiliau brėžti ribas tarp politikos bendruomenių ir politikos sričių. Politikos bendruomenes apibrėžia tam tikras problemų „branduolys“, tačiau jo paribiuose bus daugiau „periferinių“ problemų, susiliečiančių su kitų bendruomenių interesais ir rūpesčiais. Be to, Hogwoodo įsitikinimu, modelio teikiamas politinio proceso vaizdas mus labai klaidina, jeigu norime suprasti, kaip problemos įtraukiamos į politinę darbotvarkę. Problemos egzistuoja ne griežtai apibrėžtose bendruomenėse, bet veikiau sąveikauja su „sprendimais“, kurie ieško sau problemų. „Šiukšlių dėžės“ modelis šiuo požiūriu teikia kitokį vaizdą nei bendruomenės/tinklo modeliai:

> Įsivaizduokime atrankos procedūrą, kai atrankos vykdytojai į šiukšlių dėžes meta įvairias nepriimtinas problemas bei jų sprendimus. Konkrečios šiukšlių dėžės turinys iš dalies priklausys nuo to, kokiomis etiketėmis pažymėtos kitos šiukšlių dėžės, tačiau jis priklausys ir nuo to, kokios šiukšlės šiuo momentu išmetamos, nuo šiukšliadėžių etikečių asortimento ir nuo to, kaip greitai šiukšlės surenkamos ir išgabenamos.
>
> *(March and Olsen, 1976:26; cituojama pagal Hogwood, 1987:23)*

Pasak Hogwoodo, šis modelis sugestionuoja, jog su problemomis dorojamasi ne paskirai; veikiau jos siejamos su sprendimais bei su kitomis problemomis ir tokiu būdu, kuris nėra toks racionalus, kaip teigia bendruomenių/tinklų modeliai. Problemos nėra atskirai „pakuojamos“, jos susipina tarpusavyje ir egzistuoja tik atžvilgiu „sprendimų“, kuriais einamuoju momentu disponuoja politikos formuotojai. Be to, ilgainiui kinta problemų apibrėžimai, tad jos veikiau keliauja iš vienos šiukšlių dėžės į kitą, o ne išlieka politinės bendruomenės/tinklo kontekste.

Šia „šiukšlių šalinimo“ proceso idėja remiasi ir viena įdomiausių bei sistemiškiausių darbotvarkės formavimo koncepcijų – Kingdono politikos srautų koncepcija.

2.10.3 Politikos srautai

Reikšmingas indėlis tiriant politinės darbotvarkės formavimo problemas buvo Johno Kingdono darbas *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1984). Šioje knygoje mėginama išsiaiškinti, kaip problemos tampa problemomis; kaip jos patraukia viešųjų pareigūnų ir politikos formuotojų dėmesį; kaip sudaromos darbotvarkės ir kodėl „idėjos turi savo laiką“. Ieškodamas atsakymo į šiuos klausimus autorius atliko 247 pareigūnų, politikų ir politikos aktyvistų, susijusių su transporto bei sveikatos apsaugos politika per laikotarpį nuo 1976 iki 1979 m., apklausą. Aiškinant darbotvarkių formavimo procesą knygoje naudojamasi įvairiomis metaforomis. Jis pradeda nuo organizacinės „šiukšlių dėžių“ metaforos, kurią siūlo Cohen *et al.* (1972:2) (žr. 3.4.5). Ši metafora, arba modelis, pabrėžia anar-

chistinį organizacijų pobūdį, jas apibūdina kaip „palaidą idėjų rinkinį" ir priešpriešina racionalioms „darnioms struktūroms". Organizacijos savo preferencijas atranda veikdamos, o ne veikia savo preferencijų pagrindu; jų savivoka gana menka; jos vadovaujasi bandymų ir klaidų metodu; jų narystė nėra pastovi. Organizacijos kaip „šiukšlių dėžės" yra sprendimų rinkiniai, ieškantys problemų ir problemų sprendimo situacijų, kuriose galėtų pasiūlyti savo sprendimus. Sprendimai ieško problemų. Tad pasirinkimus atspindi „šiukšlių dėžė", į kurią sumetamos „įvairios problemos ir siūlomi jų sprendimai" (Cohen *et al.*, 1972:2). Kingdomui šis modelis atrodo patrauklus, nes darbotvarkės formavimą leidžia traktuoti kaip procesą, kur sprendimai ieško problemų ir kur rezultatą lemia specifinis problemų, dalyvių ir išteklių derinys. Panašiai kaip organizacijos, kurios racionaliai nesusieja problemų ir sprendimų, darbotvarkės formavimo procesas gali būti, anot Kingdono, traktuojamas kaip trijų atskirų srautų – problemų, viešosios politikos priemonių (*policies*) ir politikos – darinys. Valstybinę darbotvarkę formuoja politinis srautas, o viešosios politikos priemonių (*policy*) srautas formuoja alternatyvas.

Problemų srautas

„Kad tam tikra padėtis taptų problemiška, žmonės turi būti įtikinti, jog kažkas turi būti daroma mėginant ją pakeisti" (Kingdon, 1984:119). Problemų srautą sudaro tos problemos, į kurias dėmesį atkreipia valstybės politikos formuotojai, o ne tos, kurias jie ignoruoja. Kingdono įsitikinimu, yra trys mechanizmai, kurie patraukia politikos formuotojų dėmesį:

- *rodikliai:* kiekybiniai duomenys, kuriais remiamasi vertinant problemų mastą ir kaitą. Valdžios renkami duomenys kuria specifinį problemų vaizdinį ir todėl atlieka svarbų vaidmenį formuojant valdžios nuostatas bei pozicijas;
- *įvykiai:* jie padeda dėmesį sukoncentruoti į problemas: katastrofos, asmeniniai išgyvenimai, simboliai;
- *grįžtamasis ryšys:* teikia informaciją apie gautus rezultatus, nepasiektus tikslus ir nenumatytus padarinius.

Politikos *(policy)* srautas

Politikos srautą Kingdonas įvardija kaip „pirmykštę tyrę" – remdamasis Dawkinso ir kitų šiuolaikinių evoliucijos teoretikų įžvalgomis. Šioje tyrėje plūduriuoja, susiduria, jungiasi idėjos. Tyrės sandara kinta natūraliosios atrankos, išlikimo, sunykimo, jungimosi procese. Šios tyrės srovėje kai kurios idėjos kyla į darbotvarkės paviršių, kitos grimzta į dugną. Aplinką, kurioje ši tyrė kunkuliuoja, sudaro politikos bendruomenės – tam tikrų sričių specialistai, kurių organizavimosi pobūdis smarkiai skiriasi. Kai kurios yra uždaros ir griežtai organizuotos, kitos yra atviresnės ir labiau fragmentuotos. Šioje tyrėje nardo politiniai verslininkai: „žmonės, kurie ryžtasi investuoti įvairius išteklius ir tikisi būsimos sangrąžos iš tos politikos, kuriai teikia pirmenybę" (Kingdon, 1984:151). Iš esmės nuo jų veiklos priklauso idėjos išlikimas ir sėkmė. Jie „minkština" politikos bendruomenes, kad išgautų savo politikos pripažinimą. Pati idėja turi tenkinti įvairias sąlygas, kad galė-

tų išlikti ir pakilti į paviršių. Ji turi būti techniškai realistinė; suderinama su bendruomenėje vyraujančiomis vertybėmis; sugebanti numatyti ateities sąlygas, kurioms esant ji gali būti įgyvendinama. Kovos šioje tyrėje rezultatas yra tam tikrų siūlymų sąrašas, nusakantis politinės darbotvarkės alternatyvas.

Politinis *(political)* srautas

Politinis srautas veikia atskirai nuo kitų srautų ir gali nulemti darbotvarkės klausimo statusą. Jį sudaro keletas komponentų:

- *šalies nuotaikos:* viešoji nuomonė, nuomonių klimatas;
- *organizacinės politinės jėgos:* partijos, įstatymų leidybos politika; spaudimo grupės;
- *valdymas:* personalo ir jurisdikcijos kaita;
- *konsensuso paieška:* derybos, koalicijos ir nuolaidos.

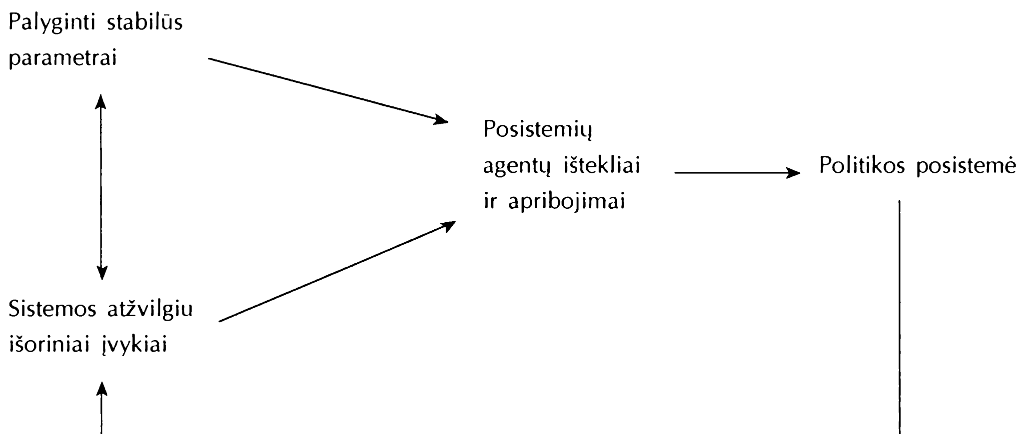
Kritiniais momentais politinis, politikos ir problemų srautai susilieja: „Problema pripažįstama, sprendimas surandamas politikos bendruomenėje, o politinis pasikeitimas, silpnindamas potencialius trikdžius, suteikia gerą progą politikos posūkiui“ (Kingdon, 1984:174). Kingdonas naudojasi ir kita metafora šiam kritiniam srautų susiliejimo momentui apibūdinti – palygina jį su erdvėlaivio paleidimo „laiko langu“. Neįtilpus į tokį „langą“, paleidimas turi būti atidedamas kitam kartui, kol vėl susiklostys reikiama sąlygų konfigūracija. Sėkmingas politikos „paleidimas“ yra tokio „lango“ atsivėrimo srovių sąveikoje rezultatas: sprendimai, kurie plūduriavo aplink, susiejami ir pririšami prie problemos, o politiniai verslininkai čiumpa progą sprendimų darbotvarkei pakeisti. Politikos langai atsiveria dėl iškylančių ypatingų problemų (probleminis langas) arba dėl įvykių politiniame sraute (politinis langas). Tokiomis sąlygomis politikos srautas turi progą iškelti alternatyvą ir ją pririšti prie problemos. Jeigu visi trys srautai – problema, siūlymas ir politinis jo priimtinumas – susilieja į vientisą srautą, problema turi daug šansų iškilti į darbotvarkės viršų ir net „išsilieti“ į gretimą sritį.

2.10.4 Propagandinių koalicijų koncepcija

Kaip minėjome pirmojoje dalyje, politikos analizėje vyrauja „stadijinės“, arba ciklo, teorijos. Vieną iš labiausiai išrutuliotų alternatyvų šiai teorinei nuostatai iškėle Paulas Sabatieras (kartu su kitais autoriais). Pasak Sabatiero, „darbotvarkės formavimo“ fazės atskyrimas nuo platesnio politikos formavimo proceso nėra nei realistinis, nei apskritai patenkinamas kaitos paaiškinimo būdas. Kingdonas argumentuoja, jog analitiniai ir politiniai srautai kartkartėmis susilieja, atverdami „progos langą“, o Sabatieras analizę, idėjas ir informaciją laiko esmine paties politinio srauto dalimi ir galingu kaitos veiksniu. Pasak Sabatiero, mums reikia bendresnės ir empiriškai patikrinamos politinio proceso teorijos, jungiančios įvairius teorinius priėjimus į „geresnę“ teoriją, padedančią numatyti politikos pokyčius. Tokia sintezė jungtų keletą pagrindinių idėjų:

- idėją, kad politikos procesas kaip visuma gali būti interpretuojamas politikos „tinklų“ ir „bendruomenių“ kontekste (Heclo, 1974; Kingdon, 1984; Cook and Skogan, 1991);
- idėją, kad politikos analizė atlieka „šviečiamąją“ funkciją. Politikos analizė pamažu keičia argumentų, naudojamų politiniame procese, pobūdį (Weiss, 1977a; Nelkin, 1979; Mazur, 1981);
- idėją, kad įsitikinimai, vertybės bei idėjos yra svarbus ir reikiamai neįvertintas politinio proceso matmuo (Pressman and Wildavsky, 1973; Wildavsky, 1987; Majone, 1980);
- idėją, kad socialiniai ir ekonominiai veiksniai daro didelę įtaką politikos formavimo procesui ir jos rezultatams (Heclo, 1974; Hofferbert, 1974);
- idėją, kad elito įsitikinimų sistemos turi tam tikrą „struktūrą“, arba „hierarchiją“ (March and Simon, 1958; Putman, 1976).

2.18 diagrama. Sabatiero modelis



Šaltinis: Pagal Sabatier (1988, 1991).

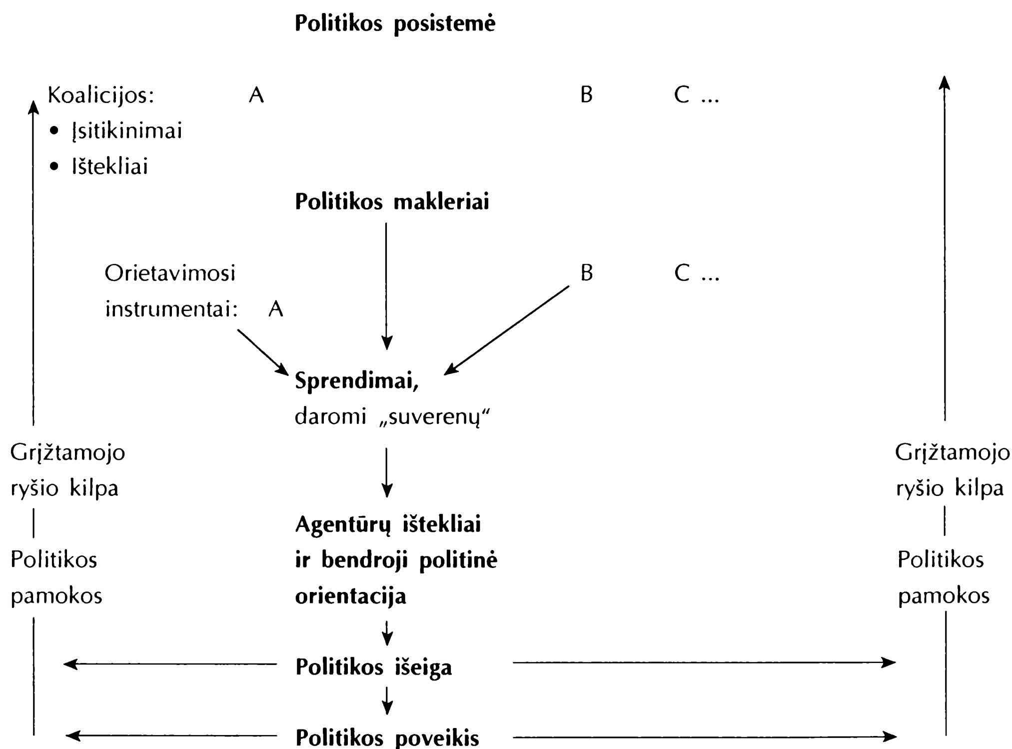
Vietoje tradicinių politinio mokslo „geležinio trikampio“ koncepcijų ir politikos ciklų idėjos viešosios politikos analizėje Sabatieras politinį procesą siūlo konceptualizuoti politikos posistemių kategorijomis (2.18 diagrama).

Politikos posistemės pokyčius sukelia „palyginti stabilių parametrų“ ir išorinių įvykių sąveika, apibrėžianti posistemės agentų apribojimus bei išteklius, taip pat sąveikas pačioje posistemėje.

Politikos posistemei priklauso visi tie, kurie atlieka tam tikrą vaidmenį kuriant, skleidžiant ir vertinant politikos idėjas. Čia veikia geležinio trikampio elementai – interesų grupės, biurokratai ir renkamieji politikai, tačiau ir akademiniai analitikai, „minties tan-

kai", tyrinėtojai, žurnalistai. Politikos posistemė apima visus tuos agentus, kurie kaip nors yra susiję su problema, – ne vien formalius sprendimų priėmimo agentus. Be to, politikos formavimo lygmenys aprėpia ir tuos agentus (viešuosius pareigūnus, profesionalus, „žemiausio" lygmens vykdytojus), kurie formaliai priklauso veikiau vykdytojų, o ne politikos formuotojų kategorijai (žr. 2.19 diagramą).

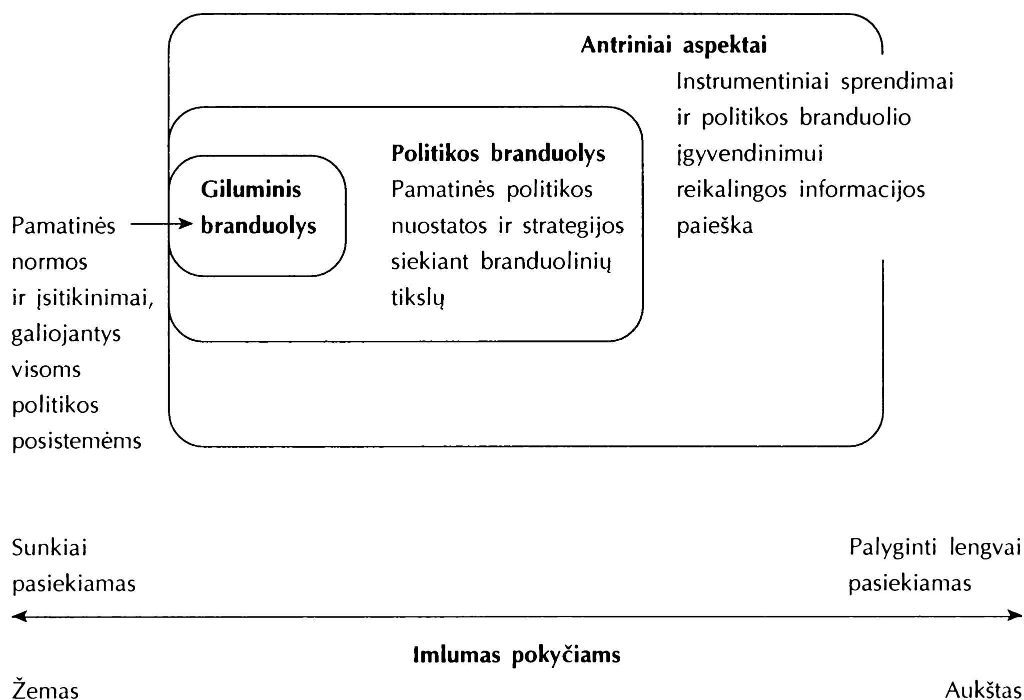
2.19 diagrama. Politikos posistemė



Šaltinis: Pagal Sabatier (1986, 1988, 1991).

Politikos posistemę sudaro įvairios „propagandinės koalicijos" (PK), kurios viena nuo kitos skiriasi įsitikinimais ir ištekliais. Šių koalicijų įsitikinimus galima analizuoti vadovaujantis hierarchizuotos struktūros schema, kurią vaizduoja 2.20 diagrama (palyginimui žr. taip pat Young, 1977; ir 3.7.7).

2.20 diagrama. Įsitikinimų struktūra



Šaltinis: Pagal Sabatier (1988, 1991).

Kingdonas ir kiti politinės darbotvarkės formavimo teoretikai į politinį procesą žvelgia iš platesnio socialinės bei kitokios aplinkos spaudimo konteksto arba „viešosios nuomonės" viešosios politikos santykio konteksto, o Sabatieras politinį procesą (darbotvarkės formavimo bei kitose jo fazėse) suvokia kaip procesą, kur vyrauja elito nuomonė. Viešosios nuomonės įtaka geriausiu atveju yra „kukli" (Sabatier, 1991:148; 1993:30). Jeigu norime suprasti politikos kaitos priežastis, tai, Sabatiero siūlymu, turime atkreipti dėmesį į elito nuomonę ir į tuos veiksnius, kurie ilgainiui nulemia jos kaitą. Modelis prognozuoja, jog vykstant įsitikinimų konfliktui branduolyje, sąjungininkų ir oponentų sudėtis išliks gana stabili. Propagandinėje koalicijoje egzistuos platus sutarimas dėl politikos branduolio, tačiau bus mažiau sutariama dėl antrinių aspektų. Labiau tikėtina, kad pasikeitimai, arba modifikacijos, vyks antrinių politikos aspektų, o ne jos branduolio srityje arba giluminių įsitikinimų lygmenyje. Pokyčiai politikos branduolio lygmeniu „paprastai kyla dėl posistemės išorinių nekognityvinių veiksnių kaitos" (Sabatier, 1993:19–20). Šiems „nekognityviniams" veiksniams priklauso, pavyzdžiui, makroekonominių sąlygų pasikeitimas arba naujų sisteminių valdymo koalicijų atsiradimas. „Antriniu" lygmeniu pokyčiai atsiranda kaip „politikos pamokų" koalicijoje arba tarp koalicijų rezultatas. „Politinį mokymąsi" Sabatieras apibrėžia kaip patyrimo procesą, kuriam vykstant „atsiranda palyginti

stabilių mąstymo arba elgsenos nuostatų pasikeitimų, modifikuojančių individų arba kolektyvų, tokių kaip PK, įsitikinimų sistemos prielaidas“ (Sabatier, 1993:42).

Modelis numato, kad politikos posistemėje egzistuos įvairios PK, konkuruojančios dėl įtakos sprendimų priėmimo procesui. „Politikos makleriais“ laikomi tie agentai, kurie ieško racionalių kompromisų tarp koalicijų skelbiamų pozicijų. Tokiais makleriais gali būti valstybės tarnautojai, renkamieji pareigūnai, teismų skiriamos tyrimo komisijos. Koalicijos „siekia pakeisti valstybinių institucijų elgseną, kad pasiektų tikslus, numatytus kiekvienos jų politikos branduolyje“ (Sabatier and Jenkins-Smith, 1993:227). Šį pasikeitimą jos siekia įvykdyti naudodamosi tiesioginiais ir netiesioginiais „orientavimosi instrumentais“ (Sabatier and Pelkey, 1987; Sabatier and Jenkins-Smith (eds.), 1993:226).

Padarytoji įtaka arba kaita, kuri atsispindi politikos išeigoje, posistemę per „grįžtamąjį ryšį“ susieja su koalicijų įsitikinimais bei ištekliais. Šį procesą Sabatieras vadina „politiškai orientuotu mokymusi“. Kitaip sakant, koalicijos mokosi iš kaitos patirties ir mėgina modifikuoti savo idėjas bei orientavimosi strategijas taip, kad geriau suvoktų pasaulį ir savo politikos tikslus. Politikos „posistemė“ sąveikauja su kitomis politikos posistemėmis ir, žinoma, su platesne socialine, teisine, ekonomine bei institucine „sistema“. Šios sistemos parametrus apibrėžia dvejopos – stabilumo ir kaitos – jėgos.

- Palyginti stabiliems posistemių funkcionavimo parametrams priklauso:
  1) esminiai problemų ir gėrybių atributai;
  2) pamatinis gamtinių išteklių paskirstymo būdas;
  3) pamatinės kultūrinės ir socialinės vertybės bei struktūros;
  4) konstitucinės politinio proceso taisyklės.

- Išoriniai (sistemos) įvykiai:
  1) socialiniai ir ekonominiai pokyčiai;
  2) viešosios nuomonės kaita;
  3) sistemos valdančiosios koalicijos pasikeitimas;
  4) kitų posistemių sprendimų įtaka.

Šie sisteminiai „parametrai“ ir „įvykiai“ nusako arba apibrėžia platesnį apribojimų bei išteklių ratą, kuriame funkcionuoja politikos posistemė. Savo ruožtu posistemė daro poveikį „sistemai“ kaip visumai.

Modelis teikia sąvokinių priemonių organizuoti ir sisteminti įvairiausias idėjas, iškeltas atliekant viešosios politikos analizę. Remdamasis „tinklo“ sąvoka ir pabrėždamas esminį politikos analizės bei įsitikinimų vaidmenį, jis mėgina pateikti integruotą politikos proceso vaizdą. Tačiau Sabatiero PK modelis siekia būti ne tik euristine priemone, jis teikiamas kaip patikrinamų hipotezių bei prognozių visuma.

❖ Patikrinamas modelis

Kokybinį ir kiekybinį kelių hipotezių patikrinimą aprašo Sabatier and Jenkins-Smith (1993). Pradinė hipotezių aibė apima dvi sritis:

Posistemės agentų elgsena

1. Pamatinių nesutarimų politikos posistemėje atveju, kai nesutariama dėl „branduolinių" įsitikinimų, sąjungininkų ir oponentų priešpriešа paprastai išlieka stabili maždaug dešimtmetį.
2. Propagandinės koalicijos agentai iš esmės sutaria dėl problemų, priklausančių politikos branduoliui, bet mažiau sutaria dėl antrinių aspektų.
3. Agentas arba koalicija lengviau išsižada antrinių įsitikinimų sistemos aspektų, negu pripažįsta politikos branduolio silpnąsias vietas.
4. Pamatiniai arba branduoliniai viešpataujančios programos atributai paprastai nekinta, kol tą programą sukūrusi posistemės koalicija išlieka valdžioje.
5. Pamatiniai arba branduoliniai viešpataujančios programos atributai paprastai nekinta, nebent įvyksta svarbių išorinių posistemės pokyčių: socialinių ir ekonominių sąlygų, sistemos lygmens valdančių koalicijų arba kitų posistemių politinės išeigos pokyčių.

Politiškai orientuotas mokymasis (POM)

6. Įsitikinimų sistemų POM labiau tikėtinas tada, kai egzistuoja racionalus tarpinis jų konflikto lygmuo.
7. Problemos, kurių sprendimas gali pasiremti pripažįstamais kiekybiniais duomenimis bei atitinkamomis teorijomis, labiau palankios POM, nei tos, kurios daugiausia remiasi kokybiniais duomenimis bei atitinkamomis subjektyvistinėmis teorijomis, jeigu apskritai remiasi teorijomis.
8. Problemos, susijusios su gamtos sistemomis, yra palankesnės POM, palyginti su tomis, kurios liečia vien socialines arba politines sistemas, nes pirmųjų atvejų dauguma kritinių kintamųjų nėra priklausomi nuo strategijų, tad kontroliuojamų eksperimentų galimybė čia yra didesnė.
9. Įsitikinimų sistemų POM tikimybė didžiausia tada, kai egzistuoja forumas: pakankamai prestižinis, kad priverstų į jį įsitraukti profesionalus su savo profesinėmis normomis.

(Sabatier and Jenkins-Smith, 1993:27–54) ◆

Empiriniai tyrimai, atlikti tikrinant PK modelį, apskritai patvirtino jo naudingumą aiškinant daugmaž dekados trukmės politikos kaitą (Mawhinney, 1993; Brown and Stewart, 1993; Munro, 1993; Barke, 1993). Ir nors modelis pretenduoja būti aiškinamąja visų dabartinių pramoninių poliarchijų teorija (Sabatier and Jenkins-Smith, 1993:225), daugiausia jis buvo naudojamas Amerikos (arba Šiaurės Amerikos) kontekste (plg. Mawhinney, 1993). Tad pirmoji kritinė pastaba modelio atžvilgiu būtų ta, kad jis turi įrodyti savo tinkamumą sprendžiant problemas už Amerikos ribų, kitų poliarchijų atveju, ir tik tada galėsime daryti pagrįstas išvadas dėl jo pretenzijų į visuotinumą. Greenway *et al.* (1992) argumentuoja, jog Jungtinėje Karalystėje modelis, kaip atrodo, veikia tokiose viešosios politikos srityse, kaip AIDS, branduolinė energetika ir profsąjungų teisės reforma. Tačiau tose srityse, kur nėra aiškių propagandos koalicijų ir sprendimų priėmimas nėra itin pliuralistinis, pavyzdžiui, gynybos politikoje arba Folklendų karo atveju, modelis sunkiau pritaiko-

mas. Tokiose politinėse sistemose, kaip Britanijos, kur esama kur kas mažiau atvirumo ir kontaktų tarp skirtingų institucijų agentų, PK modelio tinkamumas yra gana abejotinas.

Gali būti, kad PK modelis produktyviausias ten, kur „politikos stilius" (Richardson, 1982) iš valdžios reikalauja konsultuotis su suinteresuotomis grupėmis bei organizacijomis. Jeigu politikos stilius šia prasme yra atviras, PK modelis gali pateikti išsamų ir nuoseklų politikos formavimo bei politinio mokymosi vaizdą. Tačiau ten, kur valdžia labiau linkusi savo politiką primetinėti ir savo veiklą labiau planuoti, o ne tik reaguoti į įvykius bei problemas, PK modelis aiškinant politikos kaitą yra mažiau produktyvus. (Žinoma, tokiu atveju jis gali išlikti kaip normatyvinis siektino politikos stiliaus modelis.)

Kur valdžia aktyviai siekia konsensuso, kuris reiškia sutarimą tarp „koalicijų" ir kur šis procesas pasižymi santykiniu konflikto atvirumu, PK modelis veikia gerai – kaip AIDS problemos atveju Britanijoje, tačiau jis tampa problemiškesnis, kai taikomas to stiliaus režimams, kurie nepasižymi amerikietiškuoju pliuralizmu. Taikomas politinėms sistemoms, turinčioms gilesnių etatistinių tradicijų (Prancūzijos arba Italijos atvejai), arba labiau konsensualistinėms, „demokratinio korporatizmo" stiliaus sistemoms, tokioms kaip Skandinavijos šalys, Austrija ir Vokietija (žr. Lijphart, 1984; ir 3.3.4), PK modelis atrodo kur kas mažiau įtikinamas.

Galime pasakyti tik tiek, jog turimi duomenys liudija, kad PK modelis efektyvus analizuojant tuos politikos stilius bei tas politikos sritis, kurios pasižymi Sabatiero postuluojamu pliuralizmu. Be politikos stiliaus turi reikšmės ir struktūriniai aspektai: sprendimų priėmimo centralizacijos/decentralizacijos laipsnis. Sabatieras nuolat pabrėžia, jog šiuolaikinės visuomenės valdymui būdingi „tinklinio" pobūdžio santykiai. Federacinė sistema Jungtinėse Valstijose ir valdžios fragmentacija Vašingtone išties teikia pagrindo idėjai, kad politikos formavimas vyksta įvairių lygmenų bei sąveikų kontekste. Tačiau PK modelis gali būti mažiau tinkamas analizuojant tas politines sistemas, kurių valdymo tradicija labiau centristinė tiek teritorinio valdžios galių pasiskirstymo, tiek nacionalinio lygmens politinių bei administracinių institucijų pobūdžiu.

Galima pateikti dar porą kritinių pastabų. Pirma, modelis grindžiamas postulatu, jog egzistuoja „įvykiai" ir „stabilūs parametrai", apibrėžiantys „posistemės" ir jos agentų veiklos apribojimus bei galimybes. Ši idėja mums atrodo gana įtartina. Ar šios jėgos egzistuoja „išorėje", platesnėje sistemoje („pokyčiai realiame pasaulyje" *(sic)*), ar jos egzistuoja posistemės dalyvių sąmonėje – kaip „kognityvinės veiklos" atmainos? Antai Sabatieras pastebi, jog viena iš šių „pokyčių realiame pasaulyje" forma yra „makroekonominių sąlygų" kaita (Sabatier, 1993:20). Tačiau galima paprieštarauti tam, kad jos egzistuoja „kognityvinės veiklos" kontekste. „Makroekonominis įvykis" yra konstruktas: jis nėra stebimas realaus pasaulio faktas. Kaip buvo pažymėta 2.6 skirsnyje, „posistemė" gali būti „autoreferentinė", formuojama ne išorinių jėgų. Trečiojoje dalyje (3.7.5) aptarsime sero Geoffrey Vickerso teorijas, kuriose keliama idėja, jog dvasinė veikla ir socialinis procesas yra „neatskiriami" (Vickers, 1965:15) ir kad pasaulis yra ne duomenų visuma, o veikiau „konstruktas, dvasinis darinys, kolektyvinis meno kūrinys" (Vickers, 1965:85). Tokiu atveju riba tarp posistemės ir jos išorinės aplinkos yra menkiau apibrėžta, nei PK modelyje. Be to, kaip matysime 4.6.3 skirsnyje, Johnas Childas gina tezę, jog „išorinės"

aplinkos įvaizdį kuria pats organizacijų elitas, kad taip atvertų kelią savo strateginiams sprendimams (Child, 1972).

Antroji kritinė pastaba PK modelio atžvilgiu būtų tai, kad jis pretenduoja būti patikrinamu empiriniu modeliu (aiškinančiu, kas yra politikos formavimo procesas), tačiau jis turi ir normatyvinių implikacijų apie tai, koks tas procesas turėtų arba galėtų būti. Atrodo, kad „politinio mokymosi" procese dalyvauja tik posistemės agentai: interesų grupės, „minties tankai", viešieji pareigūnai, politikai ir profesionalai. Pradiniame modelyje, pavyzdžiui, viešoji nuomonė buvo klasifikuojama po socialinių ir ekonominių sąlygų bei išorinių įvykių rubrika. 1993 metų modifikuotame modelyje „viešoji nuomonė" jau laikoma atskiru veiksniu, tačiau pats PK modelis vis dar laikosi prielaidos, kad neelitas „neturi nei patirties, nei laiko, nei noro aktyviai dalyvauti politikos posistemės veikloje" (Sabatier and Jenkins-Smith, 1993:223). Radikalesnė politinio mokymosi idėja, tokia kaip toji, kurią kelia Lindblomas, siūlo į mokymąsi žvelgti kaip į procesą, aprėpiantį daug platesnį dalyvių ratą, atviresnę darbotvarkę, didesnę idėjų konkurenciją, taip pat kliūčių, tokių kaip socialinė ir ekonominė nelygybė, šalinimą. Dar radikalesniuose mokymosi modelio variantuose kalbama apie tai, kad politinis procesas tik tada gali garantuoti didesnį moksliškumą, kai jis bus kur kas „socialesnis" ir „iš apačios kylantis" procesas (žr. 4.6.4).

Ar sėkmingiausiai veikia tos PK, kurios yra moksliškesnės už kitas? Ar veikiau sėkmę lemia PK turima galia (ištekliai)? Ar įsitikinimai (o ne godumas, savanaudiškumas, valdžios geismas) yra tas „klijus", kuris palaiko PK ir politinės sistemos vientisumą? Sabatieras nedaug ką turi pasakyti apie jo modelio santykį su „galios" teorijomis, tokiomis kaip nesprendimų priėmimo teorija, arba su radikalesnėmis neomarksizmo atmainomis. Gali būti, jog įsitikinimų sistemos, arba ideologijos, kinta dėl to, kad siekiama giluminių interesų, o ne dėl to, kad vyksta racionalus mokymosi procesas. Šiuo požiūriu PK modelis, nepaisant jo skelbiamo realizmo, gali tapti objektu tokios pat kritikos, kokios sulaukia Keyneso tezė, esą galiausiai idėjos, o ne interesai formuoja politiką. Sabatieras atmeta tikėjimą „plika politine galia" (Sabatier, 1993:44), nes mano, jog galiausiai politinis mokymasis, o ne naudojimasis galia daro įtaką valdžios darbotvarkių ir sprendimų kaitai. PK modelyje pripažįstama, kad POM labiau tikėtinas ten, kur daugiau operuojama kiekybiniais duomenimis arba nagrinėjamos gamtinės sistemos (žr. hipotezes 7, 8, 9 viršuje). Tai palieka už borto daugybę politikos sričių bei problemų. Modelis pretenduoja būti realistiškesnis už „stadijines" koncepcijas, tačiau pats užima gana utopinę poziciją. Dauguma socialinių, ekonominių bei kitokių problemų, kurias tenka įveikti viešajai politikai, yra labai painios ir neturi lengvai kvantifikuojamų charakteristikų. Hipotezę (9), kad profesionalių bei ekspertinių organizacijų egzistavimas yra galinga POM skatinimo jėga, neigia tokie „realaus pasaulio" faktai, kaip politikos „deprofesionalizavimas" ir profesionalų valdžios nunykimas.

Ir vis dėlto PK modelis teikia vertingą skirtingų koncepcijų sintezę, siejančią ankstyvąsias politinio ciklo fazes – problemų apibrėžimo, darbotvarkės formavimo, sprendimų priėmimo ir jų įgyvendinimo. Modelio privalumas yra tai, kad jis teikia tokią politikos proceso „projekciją", kuri padeda suvokti, jog politikos ciklo stadijos yra kur kas mažiau apibrėžtos ir tvarios, nei teigia „stadijinės" teorijos. Be abejo, nauji tyrimai bei modelio taikymas (ypač už JAV ribų) parodys, ar PK modelis yra kažkas daugiau, nei tik euristinė priemonė.

2.10.5 Pertraukiamos pusiausvyros modelis

Baumgartnerio ir Joneso (1993) darbotvarkės formavimo studija yra bene sistemiškiausia iš visų dabartinių politinės darbotvarkės formavimo teorijų. Jie daugiausia naudoja biologines ir kompiuterines metaforas. Remdamiesi biologinėmis metaforomis jie kelia idėją, kad politinės darbotvarkės kaitą galima aiškinti pertraukiamos pusiausvyros *(punctuated equlibrium)* terminais – politinį procesą traktuoti kaip ilgalaikių stabilumo periodų, retsykiais pertraukiamų nestabilumo ir rimtų politinių pasikeitimų, procesą. Remdamiesi kompiuterinėmis metaforomis ir H. A. Simono teorijomis jie pabrėžia žmogiškojo pajėgumo apdoroti informaciją ribotumą, tuo paaiškindami būtinybę problemas spręsti paraleliniu, o ne serijiniu būdu (kai vienu metu sprendžiama tik viena problema). Politikos posistemės politinei sistemai savo problemas leidžia spręsti paraleliniu būdu, ir tik nestabilumo periodais su jomis dorojamasi serijiniu būdu (apie Simoną žr. 3.7.4).

Pertraukiamos pusiausvyros modelis, jų manymu, paaiškina, kodėl politinė sistema gali būti inkrementiškai konservatyvi, bet kartu turėti ir radikalesnių politikos pokyčių fazių. Stabilumo periodais vyrauja platus sutarimas dėl problemų apibrėžimo būdų bei dėl jų vietos politinėje darbotvarkėje. Tačiau kartkartėmis iškyla problemų, sukeliančių svarbių politinių bei institucinių pokyčių (žr. anksčiau aptartąjį Peterso ir Hogwoodo (1985) argumentą). Naujos institucijos sukuria pagrindą naujam stabilumo periodui. Pasak Baumgartnerio ir Joneso, šiam pertraukiamos pusiausvyros procesui daro įtakos du sąveikaujantys veiksniai:

- problemų pateikimo būdas: politikos įvaizdis;
- institucinis problemų kontekstas: instituciniai politikos realizavimo kanalai.

Tikrindami savo idėjas autoriai smulkiau analizuoja keletą problemų, tarp jų branduolinės energetikos, miestų planavimo, rūkymo ir automobilių saugos. Šių ir kitų problemų analizė, aprėpianti ilgesnius laiko periodus, parodo, jog joms būdinga panaši evoliucija: pusiausvyros periodas, kai problema iškyla, sugriauna įprastus jos įsivaizdavimo būdus ir išjudina institucijas, kurioms priklauso tokio tipo problemų sprendimas; naujų institucijų sukūrimas; prasidedantis naujas pusiausvyros periodas. Kartais, kai problemą supantis stabilumo kontekstas suardomas, vykdomos politikos monopoliui metamas iššūkis ir ji rekonstruojama arba panaikinama – ją pakeičia kita vyraujančių įvaizdžių ir institucijų aibė.

Nestabilumo sąlygomis politinė darbotvarkė yra gana atvira, o politikos monopolis, kurį sudaro vyraujančios viešosios politikos posistemės, gali tapti kritikos arba entuziazmo objektu. Darbotvarkės atvirumas kritikai pasireiškia kaip esamų įvaizdžių bei institucijų puolimas, kuris gali baigtis naujų institucijų, pakeičiančių senąją posistemę, sukūrimu. Jos atvirumo entuziazmui padarinys bus naujos institucijų aibės kūrimas. Darbotvarkės atvirumo momentais pusiausvyros būsena sugriaunama ir sukuriamas naujas institucinis paveldas, kuris ilgai išlieka neliečiamas po to, kai nuslūgsta pokyčius sukėlusios kritikos arba entuziazmo bangos. Tad priešingai Downso DPC modeliui, Baumgartneris ir Jonesas argumentuoja, jog periodai, per kuriuos problemos pasiekia dėmesingumo viršūnę, gali ir toliau daryti poveikį per institucijas, kurios buvo sukurtos didžiausio jų iškilimo momentu.

Nestabilumo periodais žiniasklaidos vaidmuo yra lemiamas. Autoriai parodo, jog žiniasklaida yra vienas pagrindinių įvaizdžių bei institucijų destabilizavimo šaltinių. Jos įtaka skatinant darbotvarkės kaitą reiškiasi tuo, kad „dėmesys patraukiamas į laiko požiūriu skirtingus tų pačių problemų aspektus arba dėmesys perkeliamas nuo vienos problemos kitai“ (Baumgartner and Jones, 1993:103). Tačiau „svirduliuodama“ nuo vienos temos prie kitos žiniasklaida atspindi ir sustiprina tai, kas vyksta politikos formavimo institucijose. Žiniasklaidos rūpesčiai yra tokie pat priepuoliniai ir svirduliuojantys, kaip ir sprendimų priėmėjų rūpesčiai: jie palaiko ir stiprina vienas kitą (*ibid.*: 125).

Institucinės struktūros, palaikančios politinę pusiausvyrą, ir esančios kaitos šaltiniu, šiuolaikiniame politiniame procese organizuojamos (kaip tai argumentuoja Sabatier ir kiti) kaip politikos posistemės. Būtent šių posistemių sąveika, padedama jos atspindžio ir pastiprinimo žiniasklaidoje, paaiškina darbotvarkių kaitą. Remdamiesi Simono idėjomis apie žmogiškojo pažinimo ribotumą (ir kompiuterinėmis metaforomis) autoriai argumentuoja:

> Pripažinus, kad kiekvienai bent kiek sudėtingesnei visuomenei iškyla miriadai problemų, jas įveikti paprastai turi būti patikima politikos posistemėms, kur vyrauja problemų ekspertai. Tokia specializacija yra vienintelė galimybė sistemai susidoroti su problemomis paraleliniu, o ne serijiniu būdu ... tai pasakytina tiek apie politinę sistemą, tiek apie kompiuterį. Tačiau kartkartėmis problemos, kurios paprastai priklauso politikos posistemėms, iškyla į politinės darbotvarkės paviršių, kur vienu metu sprendžiama tik viena arba tik keletas tokių problemų. Šis darbotvarkės atvirumo periodas, kai į problemos svarstymą įsitraukia naujų dalyvių, yra tas momentas, kai gali įvykti esminių pokyčių, griaunančių vieną ar keletą politikos posistemių. Tad politinė sistema, sudaryta iš paralelinių ir serijinių įvairių problemų sprendimo sistemų, nuolat kuria ir griauna savo posistemes ... esama galingų kaitos bangų, kurios gali nuvilnyti per visą sistemą. Jų nesukelia ir nekontroliuoja kurios nors apibrėžtos grupės ar konkretus individas, veikiau jos yra įvairialypių sąveikų tarp grupių, siekiančių naujo problemų apibrėžimo, padarinys ... Jėgos, tam tikrais periodais sukuriančios stabilumą, yra tos pačios, kurių junginys kritiniais momentais nulemia dramatinius ir ilgalaikius pokyčius. Šios jėgos nėra kontroliuojamos kokios nors atskiros grupės, institucijos ar atskirų individų, – jos veikiau yra daugelio visuomenės institucijų sąveikų padarinys. Kai atspindėdamos pokyčių reikalavimus jos susivienija, jų jėga gali būti neatremiama.
> *(Baumgartner and Jones, 1993:236–237)*

Žodžiu, Baumgartneris ir Jonesas ryžtingai kelia (normatyvinį) liberaliosios demokratijos pateisinimo argumentą, grindžiamą aiškinamuoju modeliu. Priešingai koncepcijoms, kurios politinį procesą įklampina politikų, interesų grupių ir žiniasklaidos klampynėje, pertraukiamos pusiausvyros koncepcija, susieta su kompiuteriniu požiūriu į politines sistemas, siūlo siužetą su laiminga atomazga. Pirmiausia taip yra todėl, kad svirduliavimo nuo vienos problemos prie kitos metodas atveria vartus politinės evoliucijos procesui, kuris yra labiau adaptyvus, nei mano kritikai: kaita vyksta, tačiau tik protrūkiais; politikos posistemės yra labiau pažeidžiamos, nei pripažįsta teoretikai, pabrėžiantys organizuoto šališkumo galią. Antra, svirduliavimo nuo vienos problemos prie kitos schema, kuri būdinga liberaliųjų demokratinių sistemų politinei darbotvarkei, teikia galimybių politikos for-

muotojams ir aktyvistams geriausiai išnaudoti savo ribotus dėmesingumo ir informacijos apdorojimo pajėgumus. Darbotvarkės atvirumo periodais sistema veikia serijiniu dorojimosi su problemomis būdu; stabilumo laikais ji veikia paraleliniu dorojimosi su jomis būdu – perleidžia jas specializuotų posistemių nuožiūrai.

Pertraukiamos pusiausvyros modelio šalininkai, naudodamiesi šiomis biologinėmis ir kognityvinėmis metaforomis, teikia darnią ir įtaigią darbotvarkės analizę, kuri posistemių ir institucijų idėjas sieja su Simono iškeltomis kognityvinėmis problemomis. Savo empirinėse studijose jie parodo, jog ši analizė turi paisyti problemų apibrėžimo būdo ilgalaikių institucinių padarinių. Tačiau žvelgiant iš kritiškesnės perspektyvos, jų modelį galima interpretuoti veikiau kaip *status quo* pateisinimą, o ne kaip darbotvarkės proceso analizę. Baumgartneris ir Jonesas darbotvarkės formavimą pateikia kaip būdą, kuriuo politiniai elitai dorojasi su problemų kompleksiškumu – jas paprastina, o ne „kontroliuoja". „Dėmesio ribotumas" (Simon, 1985), kuris neišvengiamas individualiam ir instituciniam sprendimų priėmimo lygmeniui, turi, kaip paaiškėja, savo funkcionalumą. Politinė sistema, svirduliuodama nuo vienos problemos prie kitos, „ilgainiui gali apdoroti platesnę problemų įvairovę" (Baumgartner and Jones, 1993:250), o posistemės atmeta netvarias ir laikinas problemas. Posistemės egzistuoja, tačiau jos neužkerta kelio kaitai: tiesą sakant, jos kaitą daro labiau tikėtiną nestabilumo periodais. Jų nuomone, dėmesio problemoms svyravimas yra sėkmingas sisteminės adaptacijos būdas.

Taigi nors politikos posistemės mobilizuoja šališkumą, jos neturi nuolatinio problemų monopolio: jos išauga ir nuvysta. Kitaip nei Schattenschneideris ir kiti darbotvarkės teoretikai, Baumgartneris ir Jonesas nemano, kad dėl esamo šališkumo į politinį procesą neįsileidžiama naujų idėjų. Darbotvarkės atvirumo momentais į jas patenka naujų idėjų. Tačiau jie sutinka su Schattenschneiderio pastaba, jog choras jų pliuralistiniame danguje gieda „su stipriu aukštesniųjų klasių akcentu" (Schattenschneider, 1960:35): „negalime nepripažinti, jog Amerikos politinė sistema daugiau dėmesio skiria problemoms, kurios rūpi įvairioms viduriniosios klasės grupėms, negu toms, kurių sprendimu suinteresuotos žemesniosios klasės" (Baumgartner and Jones, 1993:249). Taigi autoriai priartėja prie minties, kad nors darbotvarkės formavimą smarkiai veikia klasinis šališkumas, jis yra būtinas politinės sistemos funkcionavimui. O problemų apdorojimas per atskiras posistemes liudija „įspūdingą paralelinio problemų apdorojimo pajėgumą" (*ibid.*: 250). Tačiau kritikai argumentuotų, kad šis pajėgumas toli gražu nėra akivaizdus tose sprendimų priėmimo srityse, kur paliečiamos galingų politikos posistemių neturinčiųjų problemos. Svirduliavimas nuo vienos problemos prie kitos gali būti dorojimosi su kompleksiškumu būdas, tačiau vargiai ar jį galima rekomenduoti kaip problemų „prevencijos" ar „sprendimo" būdą. Kaip pastebi Lindblomas ir Woodhouse'as, politinė darbotvarkė akivaizdžiai nepalanki yra tiems, kurių silpnesnė politinė ir ekonominė padėtis. Šiuo atveju politiką apibrėžia ir „politikos įvaizdį" formuoja biurokratų, politikų, „minties tankų" ir kitų posistemės, ir tik labai menką įtaką daro tie, kurie turi tiesioginės problemų patirties (Lindblom and Woodhouse, 1993:112).

Politikos elitai gali nekontroliuoti darbotvarkės formavimo procesų, tačiau akivaizdu, kad jie turi kur kas daugiau galių veikti tai, kas ir kokia eile į jį pateks, negu tie visuo-

menės nariai, kurių dalyvavimas procese yra marginalinis arba suvaržytas. Nors modelis teikia naudingą pliuralistinių darbotvarkės formavimo koncepcijų sintezę, dėl jo nepajėgumo atsižvelgti į galios ir klasių veiksnius jis yra mažiau priimtinas, kai sprendžiamos su politine bei ekonomine nelygybe susijusios problemos. Modelis, leidžiantis paaiškinti rūkymo, aplinkosaugos ir automobilių saugos problemas, gali būti mažiau įtikinamas, kai sprendžiamos problemos, susijusios su galios, turto ar pajamų perskirstymu.

2.11 RIBŲ ANALIZĖ

2.11.1 Problemų apibrėžimo ir darbotvarkių sudarymo kontekstai

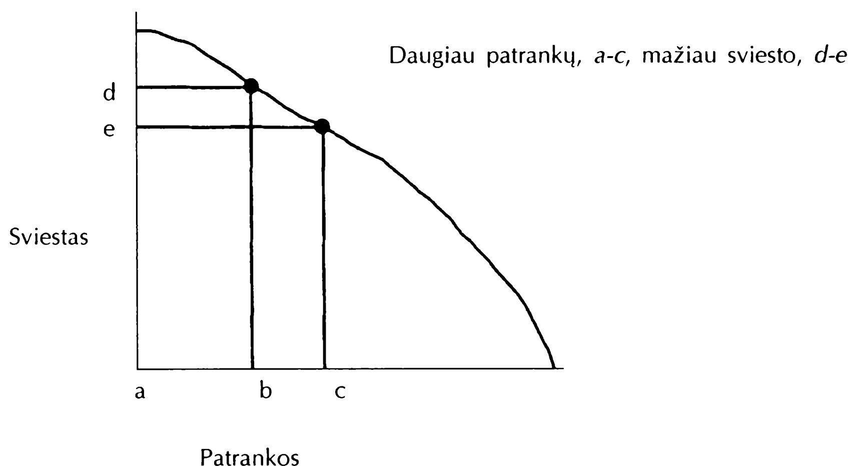
Kaip rodo aptartieji modeliai, politikos formavimas vyksta neizoliuotoje erdvėje. Esama platesnių veiksnių, nubrėžiančių politinių darbotvarkių formulavimo ir įgyvendinimo ribas arba, anot Sabatiero, parametrus. Politikos formavimas vyksta ekonominių, socialinių, geografinių, istorinių bei kultūrinių realijų ir apribojimų kontekste. Politikos formuotojams tenka spręsti, kas yra šios realijos (plg. Vickers, 1965; žr. 3.7.5). PK modelyje įvairios koalicijos mėgina susikurti savąją „realybės" sampratą ir siekia sprendimų priėmėjus, arba suverenus, patraukti į savo vertybių ir įsitikinimų pusę. Galima sakyti, jog šie „realybės sprendiniai", kaip juos vadina Vickersas, nubrėžia to, kas galima ir kas pageidautina, ir to, kas yra ir kas turi būti, ribas. Būdas, kuriuo šios ribos, pavyzdžiui, „ekonominė padėtis", konstruojamos, sukuria kontekstą, kuriame funkcionuoja posistemės. Parafrazuojant Schattenschneiderį, kas apibrėžia šias ribas, apibrėžia ir politikos užduotis. Kaip matėme anksčiau, čia išryškėja ypatingas žiniasklaidos vaidmuo konstruojant tai, kaip visuomenėje suvokiamas platesnis problemų kontekstas.

Šiame skirsnyje nagrinėsime tas ribas, kurios egzistuoja „nacionalinės valstybės" kontekste: ekonominius, socialinius ir kitus veiksnius, kurių kontekste formuojamos politinės darbotvarkės, priimami ir įgyvendinami sprendimai. Paskutiniame antrosios dalies skirsnyje panagrinėsime tuos veiksnius, kurie tarptautiniu arba pasauliniu lygiu daro įtaką ir formuoja kontekstą, kuriame veikia valstybinio lygmens agentai.

2.11.2 Ekonominiai politikos formulavimo parametrai

Makroekonomikoje gamybos galimybių ribos (GGR) sąvoka naudojama nustatant gėrybių derinius, kurie gali būti sukurti turimų išteklių pagrindu. Skirtingos visuomenės vadovaujasi skirtingomis preferencijomis dėl viešųjų gėrybių, tokių kaip gynyba, ir vartojimo gėrybių gamybos proporcijų (žr. 2.21 diagramą). Savo pamatiniu lygmeniu viešosios politikos sprendimai išreiškia pasirinkimą iš alternatyvų, kurias teikia turimi ištekliai. Viešųjų išlaidų struktūra atspindi pasirinkimus GGR kreivėje. Daugiau vienos gėrybės – mažiau kitos: daugiau patrankų – mažiau sviesto; daugiau sviesto – mažiau patrankų: *bc* atspindi kaštus, kuriuos implikuoja pasirinkimas gaminti daugiau patrankų negu sviesto *(de)*.

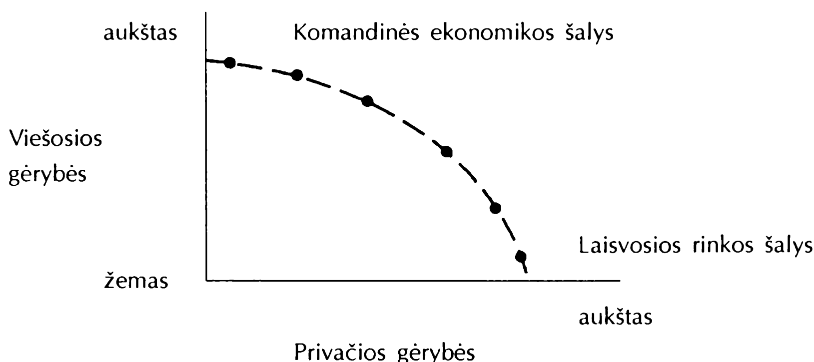
2.21 diagrama. Gamybos galimybių riba



GGR nustato ribas galimoms politinėms darbotvarkėms. Pavyzdžiui, šalis su tam tikru gamybos pajėgumu gali (teoriškai) išteklius paskirstyti *x* kiekiui „viešųjų gėrybių", tokių kaip patrankos, arba *y* kiekiui privataus vartojimo gėrybių – sviesto gamybai.

Esant tam tikriems šalies gamybos pajėgumams pasirinkimo parametrai yra tie, kuriuos apibrėžia sprendimų priėmėjų pozicija. Paprasčiausiu ir „gryniausiu" pavidalu viešoji politika reiškia pasirinkimą tarp viešųjų gėrybių bei paslaugų ir privačių gėrybių bei paslaugų. Komandinės ekonomikos šalys (pvz., buvusi Sovietų Sąjunga) renkasi aukštą viešųjų, o ne privačių, gėrybių gamybos lygmenį. Laisvosios rinkos šalys, tokios kaip JAV, renkasi aukštą privačių gėrybių lygmenį; o iš viešosioms gėrybėms skiriamų išteklių šį šimtmetį daugiausia teko gynybos išlaidoms (2.22 diagrama).

2.22 diagrama. Pasirinkimai kreivėje



Viešąją politiką galima laikyti procesu, kuriam vykstant gėrybių bei paslaugų gamybos proporcijas visuomenė apibrėžia pagal savo gamybos galimybių kreivę. Ilgainiui visuomenę gali nustoti tenkinti esamos proporcijos. Kaip matėme devintąjį dešimtmetį, pre-

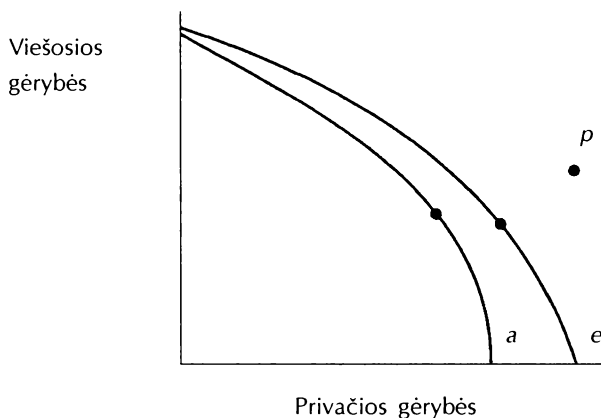
ferencijos GGR kreivėje išties pasikeitė. Rinkėjai ir politikai gali pradėti reikšti norą peržiūrėti viešųjų ir privačių gėrybių gamybos proporcijas. Tad galima teigti, jog devintąjį dešimtmetį preferencijos pasikeitė privačių gėrybių naudai ir viešųjų nenaudai. Kaip teigia Albertas Hirschmanas (1983), vienas iš paaiškinimų gali būti tai, kad individualizmo ir kolektyvizmo idėjoms būdingas cikliškumas. Anot Hirschmano, ciklą lemia tai, kad ir kolektyvizmas, ir individualizmas visada nuvilia lūkesčius. Pasak Bruno Frey (1978:116), nepasitenkinimą esamu gėrybių ir paslaugų deriniu gali sukelti: pajamų didėjimas (arba mažėjimas); naujų prekių ir paslaugų atsiradimas; preferencijų pasikeitimas. Informaciją apie privačių gėrybių paklausos pokyčius gamintojams teikia rinka, o apie viešųjų gėrybių paklausos pokyčius – politinė sistema. Artikuliuojant viešųjų gėrybių paklausą jų nauda paprastai nesusiejama su jų kaštais. Vėliau šių gėrybių kaštus įvertina rinkėjai veikiau asmeninio, o ne socialinio naudingumo terminais. Dėl to valdžia „įgyja (dažnai kartaus) patyrimo, jog iškilus kaštų klausimui visuotinis pritarimas tam tikros viešosios gėrybės tiekimui greit išblėsta ir net virsta priešiškumu“ (Frey, 1978:120). Todėl:

> [Viešosios gėrybės] paklausos ir pasiūlos ciklai turi vienodą eigą. Pusiausvyros sutrikimas kelia politinius reikalavimus ir juos tenkinančius valdžios veiksmus. Kai iškyla išlaidų finansavimo problema, prasideda reakcija, skatinanti net priešingus veiksmus. Pavyzdžiui, tas entuziazmas, kurio sulaukė ekonomikos augimo spartinimo idėja septintojo dešimtmečio pradžioje, ėmė blėsti paaiškėjus jo kaštams – dabartinio vartojimo ribojimui ir ypač jo neigiamiems ekologiniams padariniams. Po to kilęs ekologinės kontrolės entuziazmas reiškėsi reikalavimais stabdyti ekonominį augimą. Tačiau susižavėjimas tokia kontrole išblėso, kai individualūs mokesčių mokėtojai ir jų grupės suvokė, jog dėl aplinkosaugos politikos smarkiai sumažės jų pajamos.
> *(Frey, 1978:121)*

Vakarų politikams ir rinkėjams ekonominis augimas buvo tai, ką Fredas Hirschas vadino „neatremiama pagunda“ (Hirsch, 1977:7), ir tai nesunku suprasti. Ateityje ekonominis augimas gali tapti paskirstymo palei kreivę pakaitalu. Paskirstymo sistema ir su ja susijusi politinė darbotvarkė galėtų išlikti palyginti stabili, jeigu bendras išteklių pyragas didėtų ir GGR slinktų dešinėn. Ekonominio klestėjimo laikais politinė darbotvarkė labiau gali būti orientuota į privačias gėrybes, tačiau kai baiminamasi dėl būsimo augimo lėtėjimo ar net smukimo, natūraliai kyla didesni viešojo aprūpinimo reikalavimai. Be to, sparčiaus ekonominio augimo sąlygomis galime lengviau išsižadėti didėjančių pajamų dalies „bendram labui“, o ekonominių sunkmečių laikais šūkiai aukotis *pro bono publico* atrodo menkai įtikinami: tai parodė ekologijos problemų politinėse pramoninių visuomenių darbotvarkėse peripetijos. Tačiau jeigu visuomenė, pavyzdžiui, Švedijoje pasirenka sprendimų priėmimo sistemą, teikiančią prioritetą „viešosioms gėrybėms“, tada sulėtėjęs ekonominis augimas gali sukelti priešingų padarinių, būtent poslinkių į privatumo srities plėtrą viešumo srities sąskaita. Ilgainiui tokių preferencijų santykinis svoris kinta – ekonominio augimo galimybėms determinuojant pasirinkimo alternatyvas. Politinės darbotvarkės kinta priklausomai nuo šios galimybių ribos poslinkių (realių ar įsivaizduojamų) gaminant viešąsias ir privačias gėrybes.

Be abejo, demokratijos sąlygomis politinė paklausa gali viršyti pasiūlą, o žadėtojo tiekimo gali neatitikti realus tiekimas: tuo paaiškinamas tas išskirtinis dėmesys, kurį šiuolaikinių liberaliųjų demokratijų politinė ekonomija skiria ekonominiam augimui. Politikos formavimas ir problemų apibrėžimas remiasi visuomenės gamybinio pajėgumo vertinimais. Jeigu paskirstymas vyksta pagal galimybių ribos kreivę, galima teigti, jog vykdoma subalansuota politika. Politikos formuotojai, judėdami pagal galimybių kreivę, priima sprendimus, kuriais nustatomos viešųjų ir privačių valdų ribos. Šie sprendimai sulaukia nemažai pasipriešinimo, nes jie sukuria laimėtojus ir pralaimėjusiuosius, ir jeigu toks paskirstymas įtelpa į kreivės apibrėžiamas galimybes, politinė sistema gali apginti savo pretenzijas į efektyvumą ir teisėtumą. Tačiau jeigu geidžiama pozicija tolsta nuo galimybių kreivės, politikai ir rinkėjai atsiduria pavojaus zonoje – „perdėtų lūkesčių" zonoje.

2.23 diagrama. Pasirinkimai, tolstantys nuo kreivės

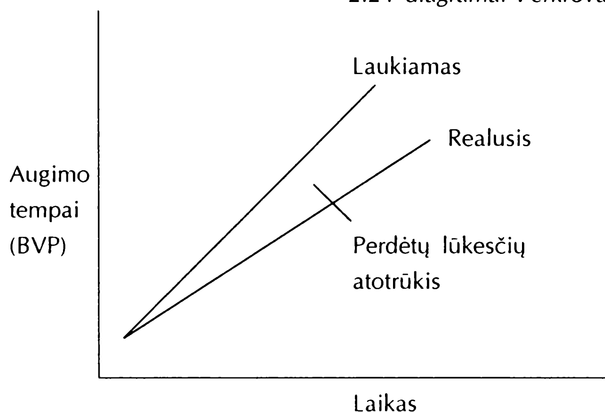


Diagramoje 2.23 kreivė *a* nusako esamą ekonominį augimą, toleruojantį esamą poziciją; kreivė *e* gali nusakyti laukiamą ekonominį augimą; pozicija *p*, nutolusi nuo šių kreivių, gali išreikšti tai, kas žadama. Nuo aštuntojo dešimtmečio Vakarų liberaliųjų demokratijų patirtis, nors ir nebuvo vienodai karti visose šalyse, parodė, jog valstybei siekiant padėtį gerinti ekonominio nuosmukio ir didėjančios infliacijos sąlygomis, egzistuoja jos galimybių ribos. Viešieji sprendimai turi atsižvelgti į realybės reikalavimus, į kreivę *a* diagramoje, o nesivaikyti tik to, kas geidžiama. Kaip dabar yra žinoma, šie argumentai padarė didelį poveikį visų išsivysčiusių demokratinių šalių politinei darbotvarkei.

Būtent šiuos argumentus aštuntąjį dešimtmetį kėlė „naujieji dešinieji" ir valstybės „perkrovos" teoretikai. Tai vyko tada, kai išryškėjo valstybių nepajėgumas priešintis tolydžio didėjančiam viešųjų išlaidų reikalavimui. Jie aiškino, jog dėl spaudimo, kurį patiria valdžia, politikos formuotojai negali disciplinuotai nustatyti išlaidų prioritetų, nes priešingai nei verslo įmonės atveju, jų nesaisto lėšų ribotumas. Jeigu valdžiai trūksta pinigų, ji gali atsispausdinti naujų; tokiu atveju viešojo sprendimo discipliną žlugdo pasiūlos pusė (politikos agentų siekis maksimizuoti išlaidas savo srityje) ir dar labiau paklausos pusė (rin-

kėjų reikalavimas didesnių išlaidų jų pageidaujamose srityse). Todėl valdžia verčiama, bent jau taip argumentuojama, mesti pinigus į kiaurą maišą vietoje to, kad išteklius skirstytų pagal realias savo išgales (2.24 diagrama). (Tačiau čia vėl reikia pabrėžti, jog tai, kas laikoma „išgalėmis" ir „realumu" ar „ekonomine krize", taip pat yra politizuotos, vertybiškai pakrautos sąvokos.)

2.24 diagrama. *Perkrova*



„Perkrovos" teoretikų požiūriu, dėl šių perdėtų lūkesčių, žemo arba negatyvaus augimo sąlygomis politinis šiuolaikinio valdymo procesas kelia politinę grėsmę demokratijai (žr. Parsons, 1988).

2.11.3 Tendencijos ir politikos darbotvarkė

„Ekonominė realybė", ar bent ekonominės realybės konstrukcijos, tokios kaip GGR, sugestionuoja, jog politinės darbotvarkės egzistuoja tam tikrų apribojimų, pirmiausia ekonominių sąlygų ir tendencijų, kontekste. Nagrinėdamas JAV ir JK viešųjų išlaidų politiką šią mintį vaizdžiai išreiškia Kleinas:

> Nagrinėjant politinius veiksnius, darančius įtaką viešųjų išlaidų politikai, lengva patekti į politikų iliuzijų spąstus, jiems vaizduojantis, kad veikia savo laisva valia, nors iš tikrųjų yra blaškomi nevaldomų jėgų ... Būtų nerimta visą dėmesį skirti tam, ką daro žmonės gelbėjimosi valtyje, ir nekreipti dėmesio į jūrą ar į vėjo kryptį.
> *(Klein, 1976:402)*

Šiuo požiūriu politikos formuotojas susiduria su socialinėmis, ekonominėmis, demografinėmis ir kitomis tendencijomis, ir būtent jos formuoja darbotvarkę, o ne Johno Rawlso, Maynardo Keyneso idėjos ar viešosios nuomonės kaita. Tokiu atveju politinį procesą

turėtume apibūdinti kaip veikiamą nusikalstamumo, senėjimo, užimtumo, seksualinės elgsenos, technologijos ir t.t. tendencijų, o ne partijų, viešosios nuomonės ar idėjų.

Pagrindinė problema čia yra ta, kuri iškilo anksčiau svarstant „konstruktyvistinę“ analizę (2.2.2): kas yra tendencija ir ką reiškia informacija? Ar tendencijos yra „objektyvios“, ar jos tėra mūsų konstruktai? Ar nusikalstamumo tendencijos yra realios, ar nusikalstamumas nėra tik tokia „krizė“, kuri sukonstruojama tenkinant tam tikros klasės interesus? Sprendžiantieji, kas laikytina „tendencija“, faktiškai apibrėžia politinės darbotvarkės formą. Tad „tendencijų“ ir „socialinių rodiklių“ sąvokos yra gana problemiškos. Platus susidomėjimas šiomis sąvokomis kilo šeštąjį dešimtmetį. Aštuntąjį dešimtmetį dauguma pramoninių šalių ir tarptautinės organizacijos pradėjo skelbti suvestines, apibūdinančias svarbiausias tendencijas. Tačiau bendrai nesutariama dėl pagrindinių rodiklių kriterijų (Sheldon and Moore, 1968). Tad nors tendencijų analizė yra svarbus informacinis kontekstas, kuriame keliamos ir svarstomos problemos, tendencijų svarba išlieka rimtų nesutarimų objektu. Tendencijos gali būti paprasčiausiai tai, ko norime; tendencijos gali būti ne tiek viešosios politikos priežastys, kiek jos padariniai.

❖ Tendencijos ir viešoji politika

1 Brian W. Hogwood, *Trends in British Public Policy*, 1992

Šioje knygoje Hogwoodas analizuoja tai, kokį poveikį tendencijos daro politikai Britanijoje bei kitose šalyse, ir tai, kaip politikai ir kiti naudojasi tendencijų sąvoka. Anksčiau cituotas Kleino straipsnis jam suteikia metaforą bei motyvą politikos ir tendencijų santykio analizei, ir jis ją baigia pastebėjimu, jog nors galima numatyti, kur mus nuves viešosios politikos tendencijos, vis dėlto tiesa, kad:

> Lieka pakankamai pasirinkimo erdvės tiems politikams, kurie suvokia, jog poveikis gali pasireikšti tik po ilgo laiko, ir tiems, kuriems labiau rūpi galutiniai jų sprendimų padariniai, o ne vien tai, kas vyks per jų buvimo valdžioje kadenciją. Nors kai kuriems analitikams, viską matuojantiems grubiais matais, tokie būsimieji sprendimų padariniai atrodys kaip „inercija“, tačiau tai nesumenkina strateginių sprendimų svarbos (p. 225).

Nors sprendimai nėra determinuoti socialinio ir ekonominio spaudimo, tačiau viešųjų išlaidų didinimo reikalavimai per likusią šio amžiaus dalį bus rimta našta politinei sistemai.

John Naisbitt and Patricia Aburdene, *Megatrends 2000*, 1990

Ši knyga tęsia savo pirmtakės, 1982 m. išėjusios *Megatrends*, kurios buvo parduota daugiau nei 8 milijonai egzempliorių, idėjas. Argumentuojama, jog pasaulyje formuojasi keletas plačių „tendencijų“ ir šios tendencijos ilgainiui sukurs kontekstą, kuriame savo sprendimus teks priimti individams, verslui, valdžiai *et al.*:

> Įvykiai vyksta ne vakuume, bet socialiniame, politiniame, kultūriniame ir ekonominiame kontekste. Šioje knygoje aprašomas šis kontekstas. Jums nebūtina sutikti su visais šio pasaulė-

vaizdžio elementais, bet mėginkite juos naudoti kaip schemą, padedančią įprasminti dienos aktualijas, priešingas nuomones ir naują informaciją (p. 3).

Keith Hope, „Indicators of the state of society", in Martin Bulmer (ed.), 1978
Socialiniai rodikliai, net tinkamai parinkti, nėra savaiminė vertybė. Jų vertė priklauso nuo institucinės struktūros, kurioje jie naudojami. Vienintelė garantija, jog jais nebus piktnaudžiaujama, yra reikalavimas, kad jie būtų konstruojami remiantis viešais ir suprantamais, nors ir techniniais, kriterijais. Tik tokiu atveju žurnalistams ir platesnei visuomenei bus įmanoma naudojantis savo patirtimi iš principo adekvačiai vertinti rodiklių teikiamą informaciją. Privalu, kad socialiniai rodikliai būtų prieinami viešajai politinei arenai (p. 267).

Senėjimas ir politinė darbotvarkė
Viena iš problemų, kurios analizei paprastai taikoma „tendencijos" sąvoka, yra visuomenės senėjimo tendencija. Kadangi gyventojų senėjimo tendenciją pripažįsta visos pramoninės valstybės, mėginama aiškintis šios tendencijos padarinius.

Žr., pvz., Edgar F. Borgatta and Rhonda J.V. Montgomery (eds), *Critical Issues in Aging Policy*, 1987. Knygoje nagrinėjamas tendencijų, pažinimo ir politikos santykis. Ypač svarbūs tie demografiniai tendencijų padariniai, kurie yra susiję su sveikatos apsaugos kaštais.

„Socialinių sąjūdžių" koncepcijų požiūriu, tik politiškai vieningas „senimas" gali daryti įtaką problemoms bei jų apibrėžimui, įgyti vadinamąją „žilagalvių galią". Savo ruožtu šios „žilagalvių galios" stiprėjimas gali daryti įtaką balsavimo, vartojimo struktūrai bei politinių reikalavimų tendencijoms. ◆

2.11.4 Politika kaip epifenomenas

Ar šių „tendencijų" egzistavimas nėra pirminė politikos formavimo determinantė? Ar politikos formavimas ir politika nėra antrinis ir išvestinis reiškinys, nedarantis realaus poveikio? Viena minties mokykla argumentuoja, jog politinį procesą formuoja ne tiek partijos, programos ar idėjos, kiek „ekologinės" arba demografinės jėgos, kurioms politiniai agentai gali daryti tik labai menką įtaką. Šiuo požiūriu politika yra iš esmės epifenomenas, t.y. ją lemia gilumines ir fundamentalesnės sąlygos, nei politinis procesas. Žinomiausi šios teorijos atstovai yra Hofferbertas (1974) ir Wilenskis (1975).

Anot Hofferberto, politinio proceso rezultatą iš esmės determinuoja tam tikros gilumines šalies sąlygos, o ne tai, ką Sabatieras vadintų propagandos koalicijomis. Politinė darbotvarkė ir realūs politinių sistemų rezultatai yra funkcijos, kurias determinuoja trys pagrindiniai veiksniai:

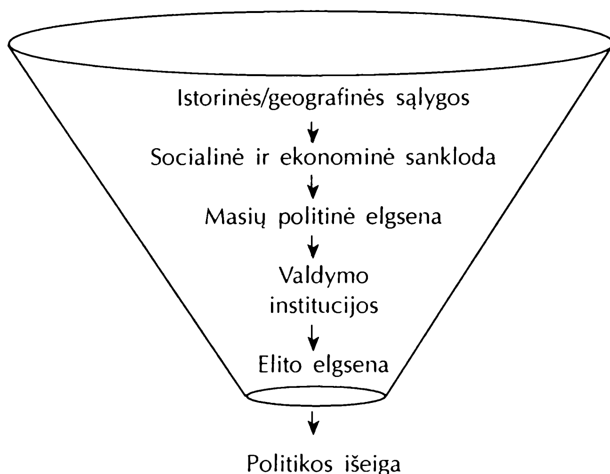
- istorinės ir geografinės sąlygos;
- socialinė ir ekonominė sankloda;
- masių politinė elgsena.

Šiuos veiksnius atspindi:

- valdymo institucijos;
- elito elgsena.

Jis naudoja politinio proceso, kaip piltuvo, metaforą: plačiajame gale išsidėstę pagrindiniai determinuojamieji veiksniai, kitame gale – institucijos bei elitai, kurie filtruoja šias jėgas ir gauna politinį rezultatą (2.25 diagrama).

2.25 diagrama. Politinis procesas kaip „piltuvas"



Šaltinis: Hofferbert (1974)

Pagal šį modelį būdas, kuriuo politinė sistema apibrėžia savo problemas ir formuluoja politiką, yra „makro" veiksnių ir sąlygų, kurių politika nekontroliuoja, spaudimo rezultatas. Politinė išeiga priklauso nuo to, kas patenka į piltuvą. Hofferberto koncepcija – tai iš esmės „juodosios dėžės" teorija, t.y. politinį procesą ji traktuoja kaip tam tikrą konvertavimo instrumentą: įeiga yra istoriniai, ekonominiai bei socialiniai veiksniai ir masių politinė elgsena; institucijos ir elitai yra „juodoji dėžė", teikianti „išeigą". Kaip ir Eastono „juodoji dėžė", Hofferberto piltuvas labai sumenkina institucijų ir elito vaidmenį. Neatrodo, kad piltuvo pavidalo procesas toleruotų institucijų ir elitų sąveiką su šiomis jėgomis. Įeiga yra vienpusio poveikio, egzogeniniai veiksniai, kuriuos „juodoji dėžė" paprasčiausiai apdoroja.

Metaforos problemiškumą lemia tai, kad norėdamas pateikti aiškų politiką determinuojančios priežastinės grandinės vaizdą, Hofferbertas nekreipia dėmesio į sąveikas, vykstančias tarp jo kintamųjų. Pirma, čia vėl turime reikalų su teorija, kuri „realybę" paprasčiausiai postuluoja. Tačiau kas pasako, kokio pobūdžio yra tam tikros politinės sistemos „istorinės/geografinės sąlygos" ar „socialinė ir ekonominė sankloda"? Valdžia ir elitai, kaip parodo Edelmanas, Cobbas ir Elderis, ne tik apdoroja šią įeigą; jie ją aktyviai kuria. Antra, kaip teigia „tinklo" teorijos, valdymas yra tai, kas vyksta daugeliu lygmenų jiems įvairiai sąveikaujant tarpusavyje. Kaip implikuoja PK modelis, konkuruojančių įsi-

tikinimų bei vertybių egzistavimas išreiškia šių organizacinių bei grupinių suvokinių kompleksiškumą (vėliau Hofferbertas savo modelį kiek modifikavo atsižvelgdamas į šį momentą; žr. Hofferbert and Urice, 1985). Nors modelis pasirodė patrauklus viešosios politikos tyrinėtojams dėl to, kad teikia aiškias politinio proceso modeliavimo procedūras, ypač lyginamosios viešosios politikos srityje, jis veikiau parodo tai, kaip modelis, mėgindamas supaprastinti „realybę", kuri yra nepalyginamai sudėtingesnė, nei tai leidžia suprasti metafora, gali iškreipti politinio proceso supratimą.

Kitą teoriją, turėjusią didelės įtakos lyginamajai analizei, iškėlė Wilenskis (1975), kuris savo knygoje apie rūpybos politiką argumentavo, jog norint suprasti ir paaiškinti, kaip konstruojamos pagrindinės rūpybos politikos determinantės, pakanka atsižvelgti į pasiturėjimo ir ekonominio augimo veiksnius. Wilenskis, kaip ir Hofferbertas, laikosi požiūrio, jog „politikos" vaidmuo smarkiai pervertinamas, palyginti su tuo vaidmeniu, kurį atlieka pamatinės ekonominės ir socialinės sąlygos.

Wilenskis argumentuoja, kad socialinės rūpybos atsiradimą lėmė ne tiek politiniai veiksniai, tokie kaip partijų konkurencija, rinkėjų valia ar institucijos, kiek ekonominis augimas ir jo socialiniai padariniai bei vediniai. Kadangi ekonominis augimas žmones turtina, ima klostytis naujos socialinės ir ekonominės jėgos bei nuostatos, o turtėjančioje visuomenėje atsiranda ir pajėgumų daugiau išteklių skirti socialinėms bei kitokioms problemoms spręsti. Kalbant ekonominiais terminais, galima būtų sakyti, jog dėl ekonominio augimo didėjant gamybos galimybėms, visuomenėje klostosi tendencija daugiau viešųjų lėšų skirti tokiems dalykams, kaip socialinis draudimas, pensijos, sveikatos apsauga ir t.t. Šalyse vykstant panašiems ekonominio augimo procesams ir jų GGR kreivei slenkant į dešinę, skirtingose šalyse viešųjų išlaidų lygmuo supanašėja. Tad pagal „ekonominio determinizmo" koncepciją, ekonominio augimo pokyčiai lemia nuostatų apie tai, kokia nacionalinio produkto dalis gali būti skiriama viešosios rūpybos reikalams, pokyčius. Fredas Hirschas savo knygoje *Social Limits of Growth* (1977) teigia, jog tai paaiškina, kodėl turtingose visuomenėse toks aktualus „pyrago dalybų" klausimas ir tai, kodėl nepaisant atkakliai ginamos asmens laisvės neekonominėse srityse, tokiose kaip estetika ir seksualumas, kapitalistinės visuomenės taikstosi su „prievartiniu kolektyvizmu" ir turto perskirstymu. Šiuo požiūriu institucijos ir politika nevaidina lemiamo vaidmens, nes politikos kaita yra ekonominės ir socialinės kaitos padarinys. Ši tezė sukėlė karštą ginčą tarp tų, kuriems politika „kažką reiškia", ir tų, kuriems ji „nieko nereiškia"!

Tarp tų, kuriems politika „kažką reiškia", pirmiausia paminėtinas Francisas Castlesas (1982; (ed.), 1989), teigiantis, jog faktai, kuriais remdamasis Wilenskis ir jo šalininkai gina savo tezę apie struktūrinę ir ekonominę politinių sprendimų determinaciją, gali būti interpretuojami visiškai kitaip, – kad būtent politinio sprendimo procesai lemia politinę darbotvarkę. Kitas darbas, patvirtinantis partijų vaidmenį formuojant politinius sprendimus ir politines darbotvarkes, yra Budge'o ir Kemano (1990) atlikta 20 valstijų analizė. Darbe analizuojamos įvairios viešosios politikos sritys: socialinė rūpyba; ekonominė politika; socialinė ir ekonominė gerovė; socialinis saugumas; gerovės ir socialinio saugumo suderinamumo problema. Jie, kaip ir Castlesas, daro kategorišką išvadą, jog partijos daro įtaką viešajai politikai:

Šias tyrimų išvadas galima paneigti tik argumentuojant, jog ištirtos sritys nėra svarbios, tačiau jos akivaizdžiai reikšmingos, nes apie jas kalbama bet kurioje politinėje programoje ir joms skiriama didžioji viešųjų išlaidų dalis, arba teigiant, kad kažkokie kiti veiksniai paaiškina akivaizdų ryšį tarp partijos populiarumo ir atitinkamos politinės linijos. Tačiau jeigu taip, tai kas yra tie veiksniai? Mes eksplicitiškai pripažinome pasaulinių ekonominių krizių poveikio galimybę. Atsižvelgdami į tai, ar partija turi visą valdžią, ar veikia tik koalicijoje, savo darbe taip pat atsižvelgėme į partijų pajėgumą įgyvendinti savo programas. Jeigu mūsų tyrimo pradžioje partijų svarbos įrodymo (nors tokių įrodymų jau būta) naštą turėjome pakelti mes, tai turint to tyrimo išvadas skeptikai dabar turi mums parodyti, koks nežinomas veiksnys gali kitaip paaiškinti šį nustatytąjį ryšį. Mes laikomės paprasčiausios hipotezės, būtent, – kad partijos daro didelę, galbūt net lemiamą, įtaką valstybinių sprendimų priėmimui.

(Budge and Keman, 1990:158)

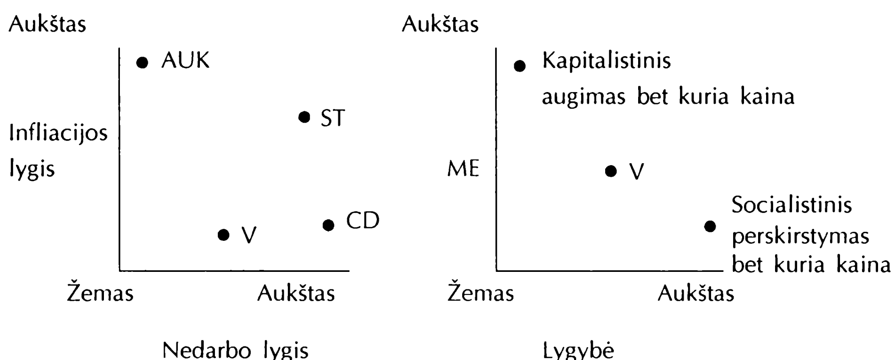
Nors šis ginčas pagrįstai atkreipia mūsų dėmesį į santykinę politikos ir ekonomikos svarbą, tačiau knygos autoriaus nuomone, jis remiasi klaidinga dichotomija. Akivaizdu, kad ekonominės šalies sąlygos apibrėžia jos politinių galimybių ribas. Ir tos galimybės priklauso nuo to, ar GGR kreivė slenka dešinėn, kairėn, ar išlieka vietoje. Tačiau viešųjų ir privačių išlaidų santykis, viešųjų gėrybių bei paslaugų ir privačių gėrybių bei paslaugų proporcijos įvairiose valstybėse labai skiriasi ir kinta laikui bėgant. Panašūs ekonominio augimo tempai ir panašios struktūrinės problemos gali lemti tai, kad panaši BNP dalis bus skiriama socialinei rūpybai, tačiau politiniai sprendimai dėl to, kaip tos lėšos bus panaudojamos, smarkiai skirsis. Galima sakyti, jog nors ekonominiai veiksniai struktūrizuoja galimas darbotvarkes, politiniai procesai determinuoja tai, kaip ši galimybių erdvė suvokiama ir kurios iš jų bus realizuojamos. Kaip pabrėžia Heidenheimeris, Heclo ir Adamsas:

Esminį makroekonominių sąlygų poveikį viešojo sektoriaus plėtrai puikiai išryškino pastarasis dešimtmetis. Maždaug iki 1975 m. visų Vakarų šalių viešasis sektorius nepaliaujamai pasiglemždavo vis didesnę nacionalinio produkto dalį, tačiau nuo minėtų metų jam tenkanti dalis nustojo didėti arba ėmė mažėti. Tačiau ir šio stipraus struktūrinio spaudimo sąlygomis valstybės sugebėjo priimti labai skirtingus pasirinkimus.

(Heidenheimer, Heclo and Adams, 1990:360)

Jie atkreipia dėmesį į tai, kad, pavyzdžiui, JAV ir Didžiosios Britanijos pasirinkta išlaidų gynybai ir socialinei rūpybai proporcija labai skiriasi nuo kitų Vakarų šalių pasirinkimo. Ir nepaisant ekonominės bei struktūrinės šalių konvergencijos, galima pastebėti, jog, vykdydamos specifinę politiką (pavyzdžiu gali būti aplinkosaugos politika), jos gaili imtis labai skirtingų priemonių. Skiriasi ne tik politikos įgyvendinimo būdai, bet labai skiriasi ir pramoninių šalių pokario ekonominės „sėkmės“ pobūdis bei viešosios politikos strategijų deriniai. Schmidtas (1989) šią situaciją iliustruoja brėždamas politikos derinių (infliacija, nedarbas, makroekonominis efektyvumas, lygybė) kontrastą tarp Vokietijos ir kitų pramoninių šalių (2.26 diagrama).

2.26 diagrama. Palyginamieji politikos deriniai



Šaltinis: Schmidt (1989)

Kontrastas brėžiamas tarp aukšto užimtumo kapitalistinių šalių (AUK), aukšto infliacijos lygio ir žemo užimtumo lygio, arba stagfliacinių, šalių (ST), Vokietijos su jos žema infliacija ir žemu nedarbo lygiu (V) ir chroniškos dezinfliacijos šalių su aukštu nedarbo lygiu bei žemu infliacijos lygiu (CD). Kitu lygmeniu kontrastas brėžiamas tarp makroekonominio efektyvumo (ME) ir lygybės. Vokietija ir čia užima vidurio poziciją. Pasak Schmidto, norėdami paaiškinti, kodėl Vokietijos viešosios politikos profilis skiriasi nuo kitų šalių, turime suprasti, kokių politinių bei institucinių pamokų ji gavo iš istorinių katastrofų ir kokie specifiniai kompromisai buvo padaryti tarp ekonominio liberalizmo, konservatyvaus reformizmo ir socialdemokratijos.

Kitaip sakant, argumentas, supriešinantis politiką ir išorines jos sąlygas, nepadeda suprasti, kodėl skirtingos šalys skirtingai apibrėžia savo problemas ir formuoja skirtingą politiką. Hofferberto ir Wilenskio aštuntąjį dešimtmetį iškelta teorija, kad išorės sąlygos determinuoja politiką, nesulaukė patvirtinimo vėlesniuose tyrimuose (Lane, 1993:71). Be to, ir pati idėja, kad šį klausimą galima išspręsti remiantis empiriniais duomenimis, yra labai įtartina. Tad ginčas dėl politikos reikšmingumo (nereikšmingumo) mums turbūt daugiau pasako apie aštuntojo dešimtmečio (primityvų) empirizmą, negu apie politikos santykį su ekonominiais, socialiniais ir kitokiais „išoriniais" veiksniais. Kaip matysime ketvirtojoje dalyje (4.6.3), efektyvesnis šios problemos sprendimo būdas – tai pripažinti, jog aplinka neabejotinai daro poveikį politiniam procesui, tačiau taip pat neabejotina, jog „aplinka" yra tai, kas egzistuoja žmonių įsitikinimų bei vertinimų kontekste (Sharpe and Newton, 1984). Tad „aplinka" egzistuoja ir politikos formuotojų „menamuosiuose pasauliuose" (žr. Young, 1977/1979; ir 3.7.7).

2.11.5 Rinkėjai, partijos ir viešoji politika

Pasak Hofferberto ir Wilenskio, viešosios politikos formavimo procese politika vaidina antraeilį vaidmenį, palyginti su istorinėmis, socialinėmis bei ekonominėmis jėgomis. Ta-

čiau kaip jau matėme, daugelis kitų teoretikų nesutinka su tokiu politikos bei institucijų vaidmens menkinimu. Kokį vaidmenį politikos formavimo procese atlieka rinkėjai? Demokratijoje rinkėjai, bent jau teoriškai, atlieka pagrindinį vaidmenį formuojant tai, ką valdžia, *qua* partinė valdžia, daro. Tačiau ar rinkėjai formuoja darbotvarkes, ar tai veikiau daro partijos? Ar rinkėjai, partijos bei jų lyderiai vadovaujasi savo naudos interesais ir ar nėra taip, kad būtent ši politinė prekyba, o ne „socialinės ir ekonominės jėgos“ formuoja politinę darbotvarkę?

Santykis tarp rinkėjų motyvacijų ir jų ekonominių interesų nagrinėjamas jau nuo trečiojo dešimtmečio, tačiau platesnis susidomėjimas šia problema kilo po Downso knygos *An Economic Theory of Democracy* pasirodymo 1957 metais. Kas išaiškėjo rinkėjų savanaudiškumo klausimu? Downso hipotezę, kad rinkėjo, kaip ir vartotojo, elgseną nulemia savanaudiškumo motyvas, paneigia dauguma empirinių tyrimų tiek JAV, tiek Europoje. Faktai nepatvirtina teorijos, kad savanaudiškumas yra rinkėjų pasirinkimo motyvas, net jeigu tuo būtų įsitikinę politikai ir politikos formuotojai. Tačiau tai, kaip rinkėjai įsivaizduoja ekonominę šalies, kaip visumos, situaciją, yra svarbiau aiškinant rinkėjų nuostatas bei rinkimų rezultatus. Anot Lewis-Becko, turimi duomenys nerodo, jog politikai „rinkėjų balsų pirkimo vajų pradeda artėjant rinkimams. Nacionalinio ekonominio produkto pokyčiai vyksta ne pagal rinkimų ritmą“ (Lewis-Beck, 1990:158). Vis dėlto savanaudiškumas turi reikšmės, tačiau veikiau tas savanaudiškumas, kuris grindžiamas ekonomikos padėties (praeityje, dabartyje ir ateityje) vertinimu, o ne piniginės storiu. Ekonominių sąlygų ir rinkiminės elgsenos santykio tyrimai rodo, jog ekonominės padėties vertinimai rimtą įtaką daro kontekstui, kuriame elektoratas renkasi savo prioritetus. Anot Lewis-Becko, „ekonominiai klausimai visada įtraukiami į darbotvarkę, o šiais laikais jų sprendimo paprastai reikalaujame iš valdžios. Jeigu valdžia tesi savo pažadus, ji atlyginama rinkėjų balsais. Jeigu ne, ji netenka balsų“ (Lewis-Beck, 1990:100–111). Valdžia turi teikti įtikinamus pažadus ir patenkinamus jų vykdymo rezultatus (*ibid.*, 151). Prie šio klausimo grįšime ketvirtojoje dalyje. Aišku viena – ekonominiai klausimai yra pagrindiniai darbotvarkėje, ir nors valdžia gali nesugebėti ekonomikos tvarkyti taip, kaip norėtų arba ji gali nesikišti į ekonomikos funkcionavimą, visais atvejais ekonominių vaizdinių konstravimo būdas yra esminis nagrinėjant darbotvarkės formavimo procesą (Parsons, 1989).

Jeigu tiesa, kaip aiškina Tullockas, jog partijos naudoja politines programas rinkėjų balsams pritraukti (1976:66) ir, kaip postuluoja Downsas, jeigu „partijos formuluoja politines programas siekdamos laimėti rinkimus, o ne siekia laimėti rinkimus tam, kad galėtų suformuluoti politinę programą“ (1957:28), tada pagal Downso modelį, politikos formuotojai rinksis strategiją, padedančią maksimizuoti balsus ir laimėti rinkimus. Iš čia išplaukia, jog turi egzistuoti politinis manipuliavimo ekonomika ciklas, atspindintis valdžioje esančiųjų pastangas išsilaikyti valdžioje. Tyrinėtojai nesutaria, ar toks ciklas (politinio verslo ciklas) išties egzistuoja. Požiūrį, kad politikos formuotojai manipuliuoja ekonomika siekdami rinkimų sėkmės, gina Tufte'as (1978). Tačiau jo tyrimas, kuriame buvo parodyta tokia ekonominės politikos priklausomybė devyniolikoje iš 27 šalių, nebuvo patvirtintas vėlesniais tyrimais, atliktais įvairiose šalyse (Lewin, 1991:66–74). Turimi duome-

nys liudija, jog balsų maksimizavimo tezė, kaip ją pateikia Downsas, geriausiu atveju dar turi būti įrodyta. Modelis akivaizdžiai pervertina politikų savanaudiškumo reikšmę, taip pat ir jų sugebėjimą valdyti infliaciją, kontroliuoti nedarbą bei kitus rinkėjams rūpimus dalykus. Jeigu jie sugebėtų juos kontroliuoti, tada galbūt ryžtųsi tokioms manipuliacijoms, tačiau tyrimai rodo, kad jie nesugeba jų kontroliuoti! Downso modelis yra įtaigesnis, kai kalbame ne apie rezultatus, bet apie intencijas. Politikos formuotojai dalyvauja procese, kuriam vykstant formuojami ekonomikos funkcionavimo bei šalies ekonominės gerovės vaizdiniai. Net jeigu negalime pagrįsti teiginio, jog politikai manipuliuoja ekonomika, kad maksimizuotų balsus, galime sakyti, remdamiesi sveiko proto nuostata, jog jie mėgina formuoti rinkėjų požiūrį į ekonomiką.

Politiniai pasirinkimai ir politinės pozicijos grindžiamos politinės rinkos pažinimu ir sugebėjimu tenkinti bei formuoti preferencijas. Viena vertus, politinės partijos turi taikytis prie rinkėjų preferencijų, t. y. aiškintis, ko rinkėjas, kaip politikos paslaugų vartotojas, nori, ir mėginti tuos norus patenkinti. Šiuo atveju politinė programa gali būti traktuojama kaip nulemta rinkėjų preferencijų. Didėjantis viešosios nuomonės apklausų bei sociologinių tyrimų populiarumas paaiškinamas siekiu sukaupti daugiau informacijos, padedančios koreguoti politiką bei jos pristatymo būdą taip, kad partijos programa būtų maksimaliai patraukli. Tačiau gana naivu manyti, jog politika su „politinių programų gamyba" santykiauja taip, kaip gamybos pasiūla reaguoja į vartojimo paklausą. Laisvosios rinkos sąlygomis verslas taip pat užsiima naujos paklausos kūrimu. Vartotojas reikalauja to, ką jam įteigia reklama. Politiniame procese taip pat vyksta politinių preferencijų gamyba ir formavimas. Politinė „darbotvarkių „rinka" nėra tobula: politiniai reikalavimai ir rinkėjų preferencijos, kaip ir vartotojų skoniai bei preferencijos, yra veikiamos „tiekėjo". Kaip argumentavo Galbraithas knygoje *New Industrial State* (1969), vartotojo suverenumo idėja negalioja realiame pasaulyje, kur gamintojai formuoja vartotojų preferencijas taip, kad jos atitiktų pramoninės sistemos reikalavimus. Politinė rinka turi tendenciją virsti oligopoline, kur veikia nedaugelis gamintojų, siekiančių formuoti tas preferencijas, kurios leidžiasi formuojamos ir adaptuoti savo politiką prie rinkėjų pareikštų preferencijų. Konkuruojančios partijos (tiek esančios, tiek nesančios valdžioje) mėgina daryti įtaką rinkėjų preferencijoms, nors valdančiųjų ir nevaldančiųjų partijų galimybės šiuo atveju skiriasi. Dunleavy (1991, ch. 5) nurodo keturias pagrindines strategijas, kuriomis naudojasi valdančiosios partijos darydamos įtaką preferencijoms:

- partinė socialinė inžinerija;
- socialinių įtampų mažinimas;
- manipuliavimas kontekstu;
- institucinis manipuliavimas.

Nevaldančiosios partijos, jo manymu, turi šias galimybes:

- daryti įtaką rinkėjų preferencijoms;
- krautis kapitalą iš socialinės įtampos;
- imtis jungtinių institucinių manipuliacijų;
- daryti spaudimą darbotvarkei.

Strategijos skiriasi priklausomai nuo politinių sistemų pobūdžio. Britanijoje ir Britų Sandraugos šalyse galima poveikio rinkėjų preferencijoms strategija, o Jungtinėse Valstijose partijos labiau yra linkusios taikytis prie rinkėjų preferencijų. Anot Dunleavy, aktyvaus partijų santykio su rinkėjų preferencijomis idėja, pabrėždama endogeninius partinės/politinės sistemos veiksnius, teikia realistiškesnį rinkėjų ir partijų santykio vaizdą, palyginti su naivesniais „vartotojų" ir „gamintojų" modeliais. Pasak jo, turimi duomenys leidžia teigti, kad politinės partijos užsiima rinkėjų preferencijų formavimu, tačiau mes dar nedaug žinome apie tą paklausos ir pasiūlos santykį, kuris viešąją nuomonę sieja su viešosios politikos gėrybių pasiūla (Dunleavy, 1991:144).

2.11.6 Instituciniai parametrai

Šiuolaikinėje politinio mokslo ir viešosios politikos teorijos raidoje nepakankamai atsižvelgiama į faktą, jog politinis procesas vyksta institucijų kontekste. Iki septintojo dešimtmečio politikos tyrimuose dėmesys buvo telkiamas, viena vertus, į konstitucijas, į įstatymų leidybos bei vykdomosios valdžios institucijas, o kita vertus, į politinę teoriją ir filosofiją. Viešosios politikos mokslo atsiradimas šį tradicinį domėjimąsi institucijomis pakeitė „politinės sistemos" kaip visumos, arba „politinio proceso", analize. Tačiau mėginant suprasti politikos formulavimo ir problemų apibrėžimo procesus negalima nekreipti dėmesio į institucinius veiksnius. Viešosios politikos „problemos" ir „sprendimai" egzistuoja konstitucinėje arba institucinėje erdvėje, ne tik platesnėje ekonominėje ar socialinėje „aplinkoje".

Šis naujas susidomėjimas institucijomis reiškiasi daugelyje koncepcijų. Galime išskirti tris tarpusavyje susijusias kategorijas:

- *„ekonominis" institucionalizmas:* jį sudaro koncepcijos, kilusios iš „transakcijų kaštų" ir „savininko–agento" *(principal-agent)* teorijų. Jį aptarsime 3.6.3 skirsnyje;
- *sociologinis institucionalizmas:* jis kilo organizacijų sociologijos srityje. Galima paminėti keletą svarbiausių sociologinio institucionalizmo darbų. Ankstyvesnis institucionalizmas siejamas su Selznicko (1949), o vėliau su Di Maggio, Powello (1983, 1991), Perrowo ir kitų darbais. Antras, naujesnis, sociologinis modelis buvo iškeltas Marcho ir Olseno (March and Olsen, 1984, 1989; Olsen, 1988). Šiame skirsnyje daugiausia nagrinėsime Marchą ir Olseną, nes Selznicko ir kitų darbai bus nagrinėjami 3.6.2 ir 4.6.3 skirsniuose;
- *„politinis" institucionalizmas:* apima tas koncepcijas, kurios dėmesį telkia į valstybės „autonomiją" politiniame procese. Šiame skirsnyje aptarsime tuos darbus, kuriuose argumentuojama, jog politikos formavimas dažnai yra valstybinių institucijų vidinės darbotvarkės vedinys, o ne „išorinio" spaudimo ar įtakų padarinys. Šias koncepcijas nagrinėsime ir 3.6.4 skirsnyje.

Sociologinis institucionalizmas

Pasak Marcho ir Olseno, institucijos yra svarbūs politinio proceso parametrai. Kitaip nei „išorės poveikio" koncepcijos, kurios apeliuoja į proceso įeigą bei išeigą determinuojan-

čias socialines, ekonomines bei kitokias jėgas, institucionalistai laikosi požiūrio, kad mūsų dėmesio centre pirmiausia turi būti tai, kaip visuomenės institucinė sandara formuoja žmogiškąją elgseną. Tad idėjos ir interesai laikytini institucijų, kuriose jie reiškiami, dariniais. Olsenas teigia:

> Institucijos disponuoja ne tik autoritetu ir galia, bet ir kolektyvine išmintimi bei etika. Jos teikia fizinį, pažintinį ir moralinį pagrindą kolektyviniam veiksmui; galią intervencijai; sąvokines linzes stebėjimui; jos nusako tai, kas darytina, kas prisimintina, apibrėžia teises, pareigas bei teisingumo supratimą; taip pat simbolius, kuriais galite apibrėžti savo tapatybę.
> *(Olsen, 1988:35; cituojama pagal Lane, 1993:171)*

Taigi šiuo požiūriu problemos kyla ir sprendimai priimami institucijose, o ne už „juodosios dėžės" ribų, nes žmogiškąjį mąstymą ir veiksmą iš esmės formuoja institucijos. Jeigu norime paaiškinti, kodėl „problema" ar „sprendimas" konstruojamas tam tikru būdu, turime išsiaiškinti idėjų/interesų atsiradimą jų instituciniame kontekste. Politinė santvarka, kaip bendrieji institucijų bei taisyklių rėmai, nubrėžia parametrus tam, kaip vyksta konfliktai, kaip individai bendrauja tarpusavyje ir su valdymo institucijomis. Kitaip sakant, problemos ir sprendimai išryškėja tam tikrose ribose, kurios apibrėžia, kokios priemonės (strategijos) ar tikslai (rezultatai) laikytini priimtinais, teisėtais ar teisingais. Individai, kaip racionalūs agentai, sprendimus priima, remdamiesi savo disponuojama informacija bei ištekliais, vertybėmis bei preferencijomis, tačiau visa tai formuoja institucijos, kuriai jie priklauso, taisyklės, interesai, vertybės bei ištekliai. Tad aiškindami, kodėl ir kaip susiklostė tam tikras viešosios politikos atsakas į „problemą", pirmiausia turime išanalizuoti institucijų, kurių kontekste buvo ieškoma „sprendimo", struktūrą, istorinę raidą bei anksčiau priimtus sprendimus (March and Olsen, 1972).

❖ Institucionalizmas, racionalus pasirinkimas ir viešoji politika

Institucionalizmo idėjas viešosios politikos analizės srityje plačiausiai taiko Larry Kiseris ir Elinor Ostrom (Kiser and Ostrom, 1982; Ostrom, 1986a ir b, 1990). Ostrom siūlomas modelis postuluoja lemiamą institucijų vaidmenį politiniame procese. Problemos „sprendimo" situacijas nusako trys aspektai:

- institucinė sandara;
- įvykiai, susiję su problema;
- sprendimu suinteresuota bendruomenė.

Analizuodami viešojo sprendimo situacijas pagal Ostromo modelį, turėtume aiškintis tokius dalykus: veikiančių agentų skaičių; kas gali (negali) dalyvauti; kokios agentūros, pareigūnai, departamentai ar kitos politinės institucijos įtraukiamos į procesą; kokiais ištekliais jos disponuoja; kokie individų ir institucijų santykiai; kaip taisyklės bei konstitucinė tvarka veikia individų pasirenkamas strategijas. Šios sprendimų priėmimo situacijos ilgainiui gali keistis: kintant taisyklėms,

institucijoms ar ištekliams, kinta ir individų elgsena, nes jie mėgina savo strategijas pritaikyti prie naujų sąlygų. Modelis taip pat kelia idėją, jog pasirinkimas galimas trimis lygmenimis:

- konstituciniu;
- kolektyviniu;
- operacionaliu.

Kiekvienas lygmuo apibrėžia institucinius rėmus, kuriuose vyksta žemesniojo lygmens veikla: konstituciniu lygmeniu nustatomos taisyklės, pagal kurias atrenkami vyriausybinio (kolektyvinio) sprendimų priėmimo proceso dalyviai; kolektyvinio lygmens sprendimai nustato institucinius rėmus, kurių ribose operacionalizuojama ir įgyvendinama tam tikra politika.

Žr. Jenkins-Smith (1991), kur kritiškai aptariamas modelio taikymas dorojimosi su branduolinėmis atliekomis problemai; taip pat žr. Stewart (1991), apie lygių galimybių politiką. ◆

Jau buvome susidūrę su dviem politinio mokslo modeliais – Kingdono (1984) ir Sabatier/Jenkins-Smith (1993), kurie naudojasi kai kuriomis Marcho ir Olseno idėjomis. Kingdonas savo politinės darbotvarkės teorijoje iš esmės remiasi vadinamuoju „šiukšlių dėžės“ modeliu, kurį iškėlė Marchas ir Olsenas. Sabatieras ir Jenkins-Smithas kai kurias institucionalizmo įžvalgas (Kiser and Ostrom, 1982; Ostrom, 1986a ir b, 1990) mėgino įtraukti į savo PK modelį. Tam tikra prasme ši (deterministinė) institucijų poveikio idėjoms, interesams bei darbotvarkėms interpretacija primena Hofferberto (1974), Wilensky (1975) ir kitų nuostatą dėl politikos „nereikšmingumo“ (žr. 2.11.4). Vis dėlto institucionalistinių koncepcijų atsiradimas viešosios politikos tyrinėtojams priminė, jog darbotvarkės formavimas ir problemų konstravimas vyksta konstitucijų, taisyklių, turimų išteklių, žodžiu, tam tikruose instituciniuose rėmuose, kurie formuoja politinę elgseną ir lemia žaidimo taisykles: kam bus leista jame dalyvauti; kas bus laikoma išlošiu; kokie veiksmai bus leistini ir t.t.

Šia proga galima prisiminti ir tai, jog per pastaruosius du dešimtmečius politinės darbotvarkės formavimui vis daugiau įtakos turėjo toji viešosios politikos analizė, kurią institucionalizuoja dabartiniai „minties tankai“. Kaip teigia Lindblomas, institucijų vyravimas politikos formavimo procesuose reiškia, kad dalyvavimas politiniame procese tapo išskirtine galingiausių ir išteklių požiūriu labiausiai apsirūpinusių grupių privilegija (Lindblom and Woodhouse, 1993:104–113). Kad idėjos ir interesai galėtų daryti kokį nors realų poveikį, jie turi būti „institucionalizuoti“. Stewartas rašo:

> Negalima pamiršti, jog norint racionaliai veikti institucijoje ... institucija turi egzistuoti. Kadaise Teksase televizijos reklama skelbė: „Jei neturi naftos gręžinio, jį išsigręžk!“ Toks pat patarimas tinka tiems, kurie nori daryti įtaką politikai: „Jei neturi organizacijos, siekiančios permainų, ją įkurk!“ Be tokių organizacijų/institucijų politikos formavimas paliekamas institucijoms, sukūrusioms *status quo*. Socialiniai teoretikai žino nuo Olseno laikų ... jog organizacijos neatsiranda vien dėl to, kad turite problemų. Jos turi būti kuriamos.
>
> *(Stewart, 1991:171–172)*

Tačiau sukurta tokia organizacija pajunta, kad yra ir kitų organizacijų, taip pat siekiančių daryti įtaką problemų apibrėžimui, darbotvarkės formavimui bei priimamiems sprendimams. Be to, kaip pabrėžia Di Maggio ir Powellas (1983/1991), ji patiria galingesnių, geriau finansuojamų, geresnius ryšius turinčių organizacijų spaudimą. Tad problemos ir darbotvarkės turi organizacinį/aplinkos/demografinį kontekstą, nusakantį rėmus, kurių viduje problemos gali būti apibrėžiamos ir politizuojamos (arba nepolitizuojamos). Sociologinėse koncepcijose pabrėžiamas problemų organizacinis kontekstas. Tačiau organizacijos egzistuoja platesnėje aplinkoje: kai kurios iš jų turi daugiau galimybių kontroliuoti savo aplinką nei kitos (Perrow, 1986:175). Šiuo atveju galingesnės organizacijos pajėgs pačios formuoti savo darbotvarkę, o mažiau galingos (labiau priklausomos) bus labiau veikiamos išorinės aplinkos. Strateginio pasirinkimo koncepcijose (žr. 4.6.3 ir Child, 1972) taip pat pabrėžiama, jog institucijos formuoja realybę. Vyraujančių elitų pajėgumas kurti išorinio pasaulio vaizdą liudija, jog „problemų“ ir „sprendimų“ konstrukcijos yra vidinio organizacijų elito, mažai priklausančio nuo aplinkos „įeigos“, produktas.

Politinis institucionalizmas

Šią institucijų nepriklausomybės nuo išorės spaudimo temą plėtoja ir politinis institucionalizmas. Apžvelgdama tyrimus, kuriuose mėginama „susigrąžinti valstybę“, Theda Skocpol (1985) parodo, jog keletas tyrimų krypčių teikia pagrindo idėjai, jog priešingai marksizmo tezei apie valstybę kaip viešpataujančios klasės įrankį, tiek liberaliose demokratinėse sistemose, tiek besivystančiame pasaulyje valstybė yra palyginti autonominė socialinių ir ekonominių jėgų atžvilgiu. Pagal šį „etatocentristinį“ modelį, valstybės institucijos dažnai parodo sugebėjimą ilgą laiką veikti stabiliais ir nuosekliais būdais. Iliustruodama šią mintį Skocpol pateikia keletą pavyzdžių, rodančių, jog liberalios demokratijos šalyse tiek su „stipriomis“ valstybėmis (Prancūzijoje, Britanijoje, Švedijoje), tiek su „silpnomis“ (JAV) politika dažnai formuojama viešųjų pareigūnų ir valstybinių institucijų. Tarp jos pavyzdžių:

- Heclo (1974) studija, kurioje nagrinėjamas socialinės rūpybos politikos formavimasis Britanijoje ir Švedijoje. Autorius parodo, jog abiejose šalyse svarbiausią vaidmenį kuriant šią politiką atliko viešieji pareigūnai – ne partijos ar interesų grupės;
- Krasnerio (1978 studija, kurioje nagrinėjama JAV užsienio politika, susijusi su tarptautinėmis investicijomis į žaliavų gavybą. Nepaisant JAV valstybės „silpnumo“, šią politiką formavo nuo „visuomenės“ spaudimo „izoliuotos“ valstybinės institucijos.
- Skocpol and Finegold (1982), kur analizuojama „naujojo kurso“ žemės ūkio politika ir parodoma, jog ji buvo veikiau administracijos iniciatyvos, o ne žemės ūkio spaudimo grupių rezultatas.

Tačiau, jos nuomone, ši autonomijos galia nėra fiksuota arba struktūrinė, ilgainiui ji kinta ir skirtingose politikos srityse įvairuoja. Valstybės autonomija turi būti siejama su keliais veiksniais: su šalies tarptautine padėtimi; su vidaus tvarkos palaikymo funkcijomis; su organizacinėmis pareigūnų galimybėmis formuoti ir vykdyti savo politiką. Tad siūlydama „susigrąžinti valstybę“ Skocpol neneigia socialinių, ekonominių bei kultūrinių veiksnių įtakos politikai, o tik reikalauja atsižvelgti į valstybės autonomijos laipsnį. Hallo (1986) atlikta

ekonominės politikos Britanijoje ir Prancūzijoje analizė tęsia šią argumentacijos liniją, nors jis vadovaujasi platesne institucijos sąvoka. Hallo modelį aptarsime 3.6.4 skirsnyje.

Institucionalistų argumentai sulaukė plataus pripažinimo. Kaip pripažįsta Almondas *et al.* (1993:133), šeštąjį ir septintąjį dešimtmetį šios problemos buvo nepagrįstai apleistos. Marcho ir Olseno, Skocpol ir kitų darbų dėka daugiau dėmesio imta skirti instituciniam problemų bei politikos formavimo kontekstui. Politinis institucionalizmas taip pat leidžia kritiškai pažvelgti į argumentus, kuriais remdamiesi Sabatieras ir Jenkins-Smithas politinį procesą traktuoja kaip „propagandos koalicijų" veiklos padarinį. Antai Skocpol ir Hallo įsitikinimu, politikos formavimo procesas turi būti analizuojamas atsižvelgiant į valstybinių institucijų pajėgumą formuoti politiką. Tačiau Sabatierui valstybės autonomijos idėja kelia „didelį įtarimą" JAV atveju (dėl šalies institucijų „atvirumo" *(sic)*) ir yra „klaidinanti" tokių šalių kaip Prancūzija su jų „tariamai centralizuotais režimais" atveju (Sabatier, 1993:37). Vis dėlto politinių institucionalistų modelius nėra lengva sudoroti. Kaip matysime vėliau, nagrinėdami Hallo pateiktą ekonominės politikos Britanijoje ir Prancūzijoje analizę, tezė, jog institucijos atlieka lemiamą vaidmenį apibrėžiant pagrindines ilgalaikės politikos sritis, teikia įtikinamą paaiškinimą dviejų politinių sistemų, kurios savo institucine sandara labai skiriasi nuo JAV – šalies, į kurios institucinę sandarą daugiausia apeliuoja Sabatiero PK modelis. JAV atveju valstybės institucijų santykinės autonomijos teorija sugestionuoja, jog pokyčius pagrindinėse Amerikos viešosios politikos srityse sukelia veikiau krizės, o ne „mokymasis" – nes, priešingai Sabatiero įsitikinimui, Amerikos institucijos yra ganėtinai „uždaros". Tai paaiškina faktą, jog daugelyje sričių JAV viešoji politika nepasižymi novatoriškumu, veikiau ji yra konservatyvi. Amenta ir Skocpol teigia:

> Svarstydami valstybės vaidmenį formuojant liberalių demokratijų politiką teoretikai paprastai pabrėžia biurokratų ir viešųjų pareigūnų vaidmenį formuojant ir reformuojant viešąją politiką ... Amerikoje šie agentai buvo mažiau įtakingi, nei kitur ... Tačiau ten, kur buvo sukurtos pajėgios valstybinės institucijos, [jie] dažnai darė įtaką ir viešosios politikos raidai. Šis sulėtintas vykdomosios valdžios pajėgumo plėtros procesas – tiek viešosios politikos sričių, tiek valdymo lygmenų atžvilgiu – smarkiai paveikė Amerikos viešosios politikos pobūdį. Vis dėlto šis poveikis viešajai politikai aiškintinas ne tiek valstybės silpnumu, kiek politinių institucijų ypatumu.
> *(Amenta and Skocpol, 1989:313–14)*

Todėl nėra pagrindo optimizmui dėl Amerikos viešosios politikos pasikeitimo. Autorių įsitikinimu, net jeigu į valdžią ateitų kairiojo sparno koalicija (išties neįtikėtina galimybė!), „Jungtinės Valstijos viena koja išliktų stovėti XIX amžiuje", nebent tokia koalicija valdžioje išbūtų ilgą laiką (Amenta and Skocpol, 1989:328).

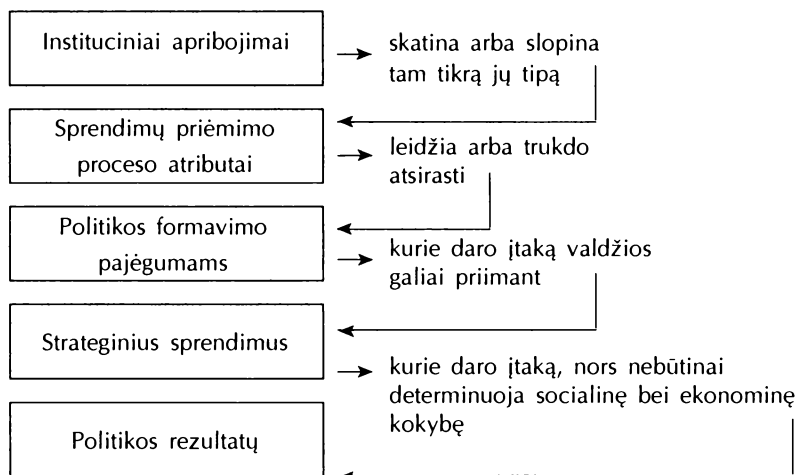
❖ Ar institucijos turi reikšmės?

Taip pavadinta Weaverio ir Rockmano (1993) studija, kurioje nagrinėjamos tokios temos, kaip energetikos, pensinio aprūpinimo, pramonės, biudžeto deficito, aplinkosaugos ir prekybos politika. Keliamas klausimas, kokią įtaką institucijos daro politiniam procesui bei politikos rezulta-

tams Jungtinėse Valstijose, Švedijoje, Jungtinėje Karalystėje, Kanadoje, Prancūzijoje, Vokietijoje, Nyderlanduose, Japonijoje bei kitose pramoninėse šalyse. Šių šalių yra skirtinga institucinė sandara – tarp jų esama, pavyzdžiui, prezidentinių ir parlamentinių, unitarinių ir federacinių sistemų; įvairuoja ir jų sugebėjimas dorotis su problemomis. Kaip specifinis jų institucijų pobūdis atsiliepia jų viešosios politikos vykdymo pajėgumui?

Darbe remiamasi tam tikru modeliu, kuris nusako, kaip politikos rezultatus veikia instituciniai apribojimai bei politinės sistemos sprendimų priėmimo proceso ypatumai (2.27 diagrama).

2.27 diagrama. Institucijų poveikis: Weaverio ir Rockmano modelis



Šaltinis: Pagal Weaver and Rockman (1993:9)

Tačiau jų atlikti konkretūs tyrimai rodo, jog institucijų poveikis yra sudėtingesnis, nei jį vaizduoja šis modelis. Jie daro išvadą, jog kai kuriais atvejais institucijų poveikis politikos rezultatams yra labai stiprus, tiesioginis ir vienpusis, tačiau daugumoje kitų viešosios politikos sričių jis yra „subtilesnis, netiesioginis ir savo poveikio intensyvumu arba kryptingumu priklausomas nuo kitų veiksnių" (Rockman and Weaver, 1993:446). Remdamiesi šiomis empirinėmis studijomis jie formuluoja devynias bendras išvadas (p. 446–453):

- Nors institucijos daro poveikį valdymo pajėgumams, šis jų poveikis nėra tiesioginis.
- Instituciniai ypatumai paprastai pasireiškia ir kaip paspirtis, ir kaip trikdis valdymo pajėgumams.
- Politikos formavimo pajėgumai smarkiai gali skirtis; tai priklauso nuo viešosios politikos srities.
- Institucijų poveikį valdymo pajėgumams modifikuoja sprendimų priėmimo proceso charakteristikos.
- Rinkimų taisyklės bei valdžios formavimo normos gali turėti tokį pat poveikį, kaip ir pačios institucijos.

- Parlamentinės sistemos nėra geresnės už prezidentines, ir atvirkščiai.
- Vykdomosios arba įstatymų leidybos valdžios partinis susiskaidymas apsunkina valdymo problemas, ypač nustatant politikos prioritetus.
- Institucines ypatybes su valdymo pajėgumais gali sieti kompensacinis ryšys.
- Valdžia, apėjusi institucinius apribojimus, gali susikurti atsvaros mechanizmus.

Kai kurių valdymo funkcijų atveju (pvz., įgyvendinimo fazėje) pageidautina valdžios koncentracija; kitur nelabai svarbu (pvz., prekybos politikoje) nacionalinių politinių sistemų skirtumai; dar kitur valdžios koncentracija labai žalinga. Autoriai daro išvadą, jog institucijų poveikį politikos išeigai geriausia aiškinti atsižvelgiant į faktą, kad institucinė sandara gali turėti ir privalumų, ir trūkumų ir kad politikos sėkmę papratai lemia tai, kaip atskirose šalyse konkrečiais istoriniais periodais susiklostė socialinių, politinių bei kitokių aplinkybių derinys, nulėmęs jų institucijų pranašumus arba trūkumus. Sėkminga politikos išeiga priklauso nuo to, kaip „politinės institucijos susiejamos su problemomis, apibrėžiančiomis tai, kokie pajėgumai labiausiai reikalingi, ir su politinėmis bei socialinėmis šalies sąlygomis, kurios lemia, ar tam tikra institucinė sandara leis padidinti (ar, priešingai, silpnins) specifinius pajėgumus" (Weaver and Rockman, 1993:461). ◆

2.11.7 Parametrai, kuriuos nustato anksčiau vykdyta politika

Pasak institucionalistų, politikams tenka veikti esamos konstitucinės sandaros, galiojančių rinkimų sistemų, esamo teritorinio galių pasidalijimo, susiklosčiusių vykdomosios ir įstatymų leidybos valdžios santykių ir t.t. kontekste. (Hallas į šį sąrašą dar įtrauktų darbo ir kapitalo santykius bei tarptautinę ekonomiką.) Tačiau politikos formavimo procesą varžo ne tik paveldėti „instituciniai" parametrai, bet ir anksčiau vykdytos politikos bei padarytų sprendimų parametrai. Problemų formulavimas bei sprendimų paieška vyksta kontekste, kurį iš dalies apibrėžia praeities programos bei sprendimai. Šis praeities paveldas turi didelės reikšmės tam, kaip apibrėžiamos dabarties problemos, kokios strategijos ir tikslai bei priemonės pasirenkamos. Kaip matysime ketvirtojoje dalyje, vykdytą politiką arba programą nėra lengva nutraukti, vadinasi, politikos problemos paprastai nėra svarstomos *de novo*. Įvykiai vyksta politinėje erdvėje (Hogwood and Gunn, 1984:13), kuri struktūrizuoja būdą, kuriuo įvykius problematizuoja sprendimų priėmėjai bei (Sabatiero) „propagandos koalicijos". Tad problemų suvokimui neišvengiamai daro įtaką tai, kokie įstatymai, kokios programos, dorojantis su tam tikra problemų aibe, jau egzistuoja. Toks politinis paveldas gali išreikšti platų konsensusą, trukdantį atsirasti „naujiems" politiniams sprendimams (žr., pvz., Parsons, 1988). Esamos politikos inercija gali būti tokia didelė, kad trukdo padaryti bendresnę racionalią jos reviziją ir dėl to politikos formavimo procesas tampa labiau „inkrementinis" (plg. Lindblom, žr. 3.4.3).

Tad viešoji politika gali tapti veikiau savo pačios priežastimi (Wildavsky, 1980:70 ir 3 sk.) nei būti tam tikros „problemos" padariniu. Šia prasme galima teigti, jog „naujų" problemų darbotvarkę ir patį diskursą, kurio priemonėmis jos konstruojamos, nustato esa-

ma politika. Daugelyje sričių, kurių politinė erdvė „užgrūsta“ (Hogwood and Gunn, 1984:13), kaip, pavyzdžiui, socialinės rūpybos politika, „naujos“ problemos bei reformos susiduria su faktu, jog iš praeities paveldėta politika (ir ankstesni įsipareigojimai) uždeda apribojimus tiek PK, tiek valstybiniams sprendimų priėmėjams (Weaver and Rockman, 1993:36–37; Pierson and Weaver, 1993:146–147, 150; Rose, 1989:357–358; OECD, 1987:76; Heclo, 1974; Weir *et al.*, 1988; Marsh and Rhodes, 1992). Kaip parodė Rose and Davies (1994), politikai gali žadėti naujovių, tačiau išrinkti jie paveldi ankstesnės valdžios sprendimų bei įsipareigojimų naštą. Valdžios darbotvarkės gyvena kur kas ilgiau, nei besikeičiančios valdžios. Naujos darbotvarkės formuotojams tenka veikti esamų programų bei įsipareigojimų kontekste, ribojančiame ir slopinančiame kaitą kur kas labiau, nei gali pasirodyti iš rinkėjams skirtos retorikos (Rose and Davies, 1994; R. Rose, 1990).

2.12 GLOBALIZACIJA IR POLITIKOS FORMAVIMAS: TARPTAUTINIAI PARAMETRAI

2.12.1 Globalinis politinės analizės aspektas

Lasswellas, pasaulinė politika ir viešosios politikos mokslas

Pasaulinės politikos idėja buvo grindžiama Haroldo Lasswello viešosios politikos mokslo koncepcija. Tačiau šis politinės analizės matmuo tik palyginti neseniai sulaukė didesnio dėmesio, kai devintąjį ir dešimtąjį dešimtmetį atsirado „globalizacijos" teorijų. Lasswellas argumentavo, jog svarstant politikos problemų kontekstą viešosios politikos mokslui svarbu atsižvelgti į pasaulines tendencijas bei jėgas (žr., pavyzdžiui, Lasswell, 1935, 1951b). Kaip pabrėžia Foxas, „Keturis dešimtmečius Haroldas Lasswellas ... kalbėjo apie pasaulinio politinio proceso vieningumą ... kad vidaus, tarptautinė ir lyginamoji politika turi vadovautis bendra teorine koncepcija" (Fox, 1969:367).

> Politiniai demokratijos mokslai, kadangi jiems rūpi globaliniai mūsų istorinio periodo įvykiai, turi kelti globalinio lygmens hipotezes ... [kurios galėtų] nustatyti institucines struktūras, nuo kurių tolstame, ir tą struktūrą, prie kurios artėjame ... Tiesą sakant, vienas svarbiausių politikos mokslų uždavinių šiandieną – išsiaiškinti šiuos globalinius socialinės išradybos ir jos difūzijos procesus, kad geriau suvoktume specifinių įvykių prasmę.
> *(Lasswell, 1951:13–14)*

> Pasauliui tampant vis labiau integruotam, labiau priklausomam nuo mokslo ir technologijų, viešosios politikos mokslai tampa vis svarbesni ... Ši integracija rodo, jog kiekvienas socialinio proceso dalyvis yra veikiamas konteksto, kuriame jis veikia ...
> *(Lasswell, 1968:184)*

Etzionis ir globalinės perspektyvos poreikis

Septintojo dešimtmečio pradžioje Etzionis kėlė didėjančios šalių bei ekonomikų tarpusavio priklausomybės ir „supranacionalinių" bei „subglobalinių" sistemų klostymosi idėją. Ši tendencija, jo įsitikinimu, turi svarbių padarinių socialiniams teoretikams:

> Turėtų būti akivaizdu, nors taip nėra, jog socialiniam teoretikui galimas tik vienas – globalinis moralinės bendrijos pagrindas ... Keista, bet daugelis socialinių teoretikų pervertina nacionalinės valstybės, kaip politinės analizės vieneto, reikšmę ir reikiamai neįvertina supranacionalinių priklausomybių reikšmės; jie nacionalistinę moralinę bendruomenę yra linkę laikyti bendrų vertybių pagrindu.
> *(Etzioni, 1968:607)* ◆

Iki šiol darbotvarkių formavimo bei problemų apibrėžimo problemas nagrinėjome tik nacionalinių valstybių kontekste. Tačiau galima kelti idėją, jog vienas iš svarbiausių XX a. pabaigos politikos pokyčių yra tai, kad politikos darbotvarkes vis labiau lemia veiksniai, esą už nacionalinės valstybės ribų. Politinė sistema veikia ir tame lygmenyje, kuris vadinamas „pasauline sistema" (Wallerstein, 1974, 1979).

Ši globalizacijos idėja implikuoja, jog Eastono „juodoji dėžė", kuri „politinę sistemą" apibrėžia gana ribotu ir provincialiu būdu, dabar yra mažiau produktyvi kaip aiškinamasis modelis, nei buvo praeityje. Politines sistemas skiriančios ribos gali atrofuotis ir tapti pralaidžiomis išorės spaudimams bei įtakoms. Gali būti, anot Karlo Deutscho (žr. taip pat 3.7.6), jog nacionalinių valstybių pajėgumas dorotis su dabarties problemomis nuolat mažėja, ir vis dėlto:

> Dabarties pasaulyje valstybės institucija ... yra kartu ir neišvengiama, ir nepakankama. Ji yra neišvengiama kaip priemonė daugeliui realių problemų įveikti, tačiau ji nepajėgia susidoroti su gausėjančiomis kitomis gyvybinėmis daugelio gyventojų problemomis.
> *(Deutsch, 1981:331)*

❖ Globalizacija ir globalizmas

Socialinio gyvenimo globalizacija

Kaip rašo antropologas Peteris Worsley, „iki šiol niekada nebuvo žmonijos bendruomenės". Jis turi omeny tai, kad tik palyginti neseniai ėmėme kalbėti apie socialinio bendrumo formas, galinčias aprėpti visą pasaulį. Stiprėjant tarpusavio priklausomybės ryšiams, kurie dabar paliečia beveik kiekvieną, kai kuriais svarbiais aspektais pasaulis tampa vieninga socialine sistema ... Terminas, įvardijantis šią didėjančią pasaulio visuomenės narių tarpusavio priklausomybę, yra globalizacija ... Socialinių santykių globalizacija pirmiausia turi būti suvokiama kaip laiko ir atstumo reikšmės mūsų gyvenime pakitimas. Kitaip sakant, mūsų gyvenimui vis daugiau įtakos daro veiksmai bei įvykiai, vykstantys toli nuo to socialinio konteksto, kuriame užsiimame savo kasdienine veikla.
(Giddens, 1989:519–520)

Giddensas atkreipia dėmesį į tris globalizaciją skatinančius veiksnius:

- transnacionalinės korporacijos;
- didėjanti ekonominė integracija;
- komunikacijos ir žiniasklaidos globalizacija;

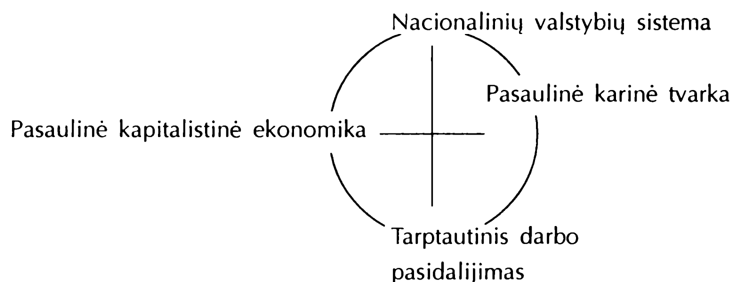
ir nurodo tris šį procesą aiškinančias teorijas:

- imperializmo ir neoimperializmo teorija: globalizacija kaip kapitalizmo ekspansijos padarinys;
- priklausomybės teorija: globalizacija kaip netolygus vystymasis ir besivystačio pasaulio priklausymas nuo pramoninio pasaulio interesų;
- pasaulinės sistemos teorija: globalizacija kaip pasaulinės ekonomikos ekspansijos padarinys, vedantis prie koncentracijos aplink branduolį, pusiau periferinių ir periferinių santykių sistemos.

Globalizmas ir modernybė

Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity,* 1990
Šiame rašinyje apie modernybę Giddensas argumentuoja, jog šiuolaikiniame pasaulyje restruktūrizuojamas laikas ir erdvė ir kad savo pobūdžiu ši nauja tvarka iš esmės yra „globalinė". Globalizaciją nusako keturi aspektai (žr. 2.28 diagramą).

2.28 diagrama. Globalizacijos aspektai



Šaltinis: Giddens (1990)

Martin Albrow and Elizabeth King (eds), *Globalization, Knowledge and Society,* 1990
Šis straipsnių rinkinys rodo, jog sociologai ima labiau domėtis socialiniais procesais, susijusiais su globalizacija kaip „faktu" ir kaip „įsitikinimu" arba „vertybe".

Albrowas pateikia globalizacijos apibrėžimą, nusakantį jo skirtumą nuo universalizmo ir globalizmo:

Universalizmas nusako tas vertybes, kurios visada ir visur galioja visai žmonijai, hipotetinei arba realiai ... Globalizmo istorija daug trumpesnė. Mano supratimu, jis nusako tas ver-

tybes, kurių rūpesčio objektas yra 5 milijardai žmonių, visa žemė kaip fizinė aplinka, kiekvienas asmuo kaip pasaulio pilietis, kaip vartotojas ir gamintojas, visi, kurie suinteresuoti imtis kolektyvinių pastangų sprendžiant globalines problemas ... Globalizacija nusako visus tuos procesus, kurių dėka pasaulio tautos inkorporuojamos į vieningą pasaulinę, arba globalinę, visuomenę. Globalizmas yra viena iš jėgų, skatinančių globalizacijos procesą (p. 9). ◆

Harropas taip apibūdina globalizacijos implikacijas viešajai politikai:

Tarptautinė aplinka sudaro svarbią nacionalinės politikos *konteksto* dalį. Kiekvienos šalies politikos formuotojai veikia politikos kontekste, kurį formuoja tarptautinis ekonominis augimo, recesijos, depresijos ir atsigavimo ciklas ... Tarptautinės organizacijos, tokios kaip EB, taip pat formuoja vis didesnę nacionalinės politikos konteksto dalį ... Viešosios politikos darbotvarkė tampa vis labiau tarptautinė. Panašių problemų iškyla skirtingose šalyse panašiu laiku, ir kai kurie panašūs sprendimai svarstomi, nors nebūtinai įgyvendinami, visame liberaliame demokratiniame pasaulyje. Žiniasklaida ir tarptautinės konferencijos lengvina šį politinių sprendimų difūzijos procesą. Šalių politikai stengiasi imituoti kitų šalių politikos sėkmes.
(Harrop, 1992:263)

2.12.2 Globalinės politikos bruožai

Naujiems gamybos bei prekybos būdams transformuojant pasaulinę ekonomiką, o transnacionalinėms korporacijoms bei tarptautinėms organizacijoms įgyjant vis daugiau įtakos ir galios, nacionalinės politikos pajėgumas formuoti nepriklausomą darbotvarkę mažėja (žr. Ray, 1990). Viešoji politika dabar vyksta ne tik nacionalinių politinių sistemų, bet ir pasaulinės sistemos lygmeniu. Kokiais bruožais pasižymi ši globalinė sistema ir kaip ji keičia problemų bei darbotvarkių analizės pobūdį? McGrewas (McGrew and Lewis, 1992) skiria penkis globalinės politikos bruožus:

- *Kompleksiškumas ir įvairovė:* didėja institucijų ir organizacijų, taip pat „globalinės darbotvarkės" klausimų kompleksiškumas ir įvairovė. Dabar tarptautinę darbotvarkę sudaro ne vien gynyba ir tarptautiniai santykiai; tokios vidaus politikos darbotvarkės problemos, kaip ekonominė gerovė, narkotikai, aplinkosauga glaudžiai siejasi su globalinėmis problemomis. Tai skatina didėjantį regioninį ir transnacionalinį bendradarbiavimą.
- *Sąveikos intensyvumas:* nacionalinės valstybės turi aukštesnio lygmens ir platesnio masto sąveikos galimybių.
- *Nacionalinės valstybės pralaidumas*: struktūrinių vidaus ir išorės arenų sąsajų egzistavimas rodo, kad nacionalinės politikos darbotvarkė tampa prieinamesnė kitoms šalims, o tai savo ruožtu reiškia, kad dabar nacionalinė valstybė mažiau nei praeityje gali kontroliuoti savo darbotvarkę.

- *Sparti kaskadinė kaita*: kaita ne tik sparti, bet dar turi tendenciją nenumatomais būdais plisti į skirtingas sritis. Tai turi didelės reikšmės darbotvarkės formavimui. Kaip aiškina Rosenau:

problemos transformuojasi kaskadoms susidūrus su kolektyvais. Kaskadai įgyjant pagreitį ir įtraukiant į save vis platesnį agentų ratą, vertybės, kurios joje cirkuliuoja ir padariniai, kuriuos ji implikuoja, pakinta, ir kiekviena tokia kaskada sujudina agentus siejančias tarpusavio priklausomybės struktūras. Panašiai kaip vadinamasis peteliškės efektas meteorologijoje, įvykis vienoje pasaulio dalyje galiausiai gali sukelti padarinių atokiausiose vietose.
(Rosenau, 1990:302; citata iš McGrew and Lewis, 1992:317)

- *Tvarkos palaikymo ir valdymo trapumas*: globalinė visuomenė yra trapesnė už nacionalines valstybes. Globalinės visuomenės ir tarptautinių institucijų pajėgumas įgyvendinti savo sprendimus smarkiai skiriasi priklausomai nuo politikos srities. Vadinasi, politinė darbotvarkė gali būti labiau „globali", o jos įgyvendinimo būdai – labiau lokalūs. Darbotvarkė gali būti globalinė, bet sprendimų priėmimas bei įgyvendinimas išlieka nacionalinės valstybės kompetencijoje. Globalizacija reiškia, kad atsiranda naujo tipo sąveikų: transnacionalinių kompanijų ir nacionalinių ekonominių santykių, tarpvyriausybinių santykių, transnacionalinių organizacijų. George'as Modelskis (1974) šias naujas sąsajas nusako sluoksniuoto pyrago metafora: jį sudaro globalinis, nacionalinis ir lokalinis sluoksnis.

Panašiai galime traktuoti darbotvarkės formavimo ir problemų apibrėžimo procesą. Globalinės problemos sąveikauja su nacionalinėmis, o nacionalinės sąveikauja su vietos lygmens problemomis. Globalizacija reiškia, kad šie sluoksniai tampa vis labiau pralaidūs ir kad klostosi nauja transnacionalinė viešoji sritis, arba „bendra valda" (WCED, 1987:261). Europos kontekste kai kurie autoriai kalba apie besiklostantį naują viešosios politikos lygmenį, apie „nacionalinės viešosios politikos europeizavimą" (Andersen and Eliassen, 1993).

❖ Sylvia Woodby and Martha L. Cottam, *The Changing Agenda: World Politics Since 1945*, 1991

Autorės argumentuoja, jog pokario epochoje vyravo trys pasaulinės politikos darbotvarkės:

Globalinė: problemos, kurios kelia susirūpinimą pasaulinei bendruomenei ir kurių sprendimas reikalauja globalių pastangų. Jos apima ekonominių santykių, karo, tarptautinių konfliktų, įsiskolinimo, gyventojų skaičiaus augimo, bado, aplinkosaugos problemas. Globalinė darbotvarkė buvo svarbi ankstyvuoju pokariu, prigeso devintojo dešimtmečio pradžioje ir vėl atgijo jo pabaigoje.
Rytų–Vakarų: problemos, susijusios su Vakarų ir Rytų konfliktu, vyravo pokario laikotarpiu iki Sovietų Sąjungos žlugimo.

Šiaurės–Pietų: išsivysčiusių ir besivystančių šalių santykių problemos tapo aktualesnės devintąjį dešimtmetį, kai prekybos, įsiskolinimų, revoliucijų ir bado problemos pradėjo daryti poveikį nacionalinei politikai ir tarptautinių organizacijų darbotvarkei.

Tokia darbotvarkių klasifikacija naudinga politikos analizei, nes ji atkreipia mūsų dėmesį į faktą, jog viešoji liberaliųjų demokratijų politika buvo vykdoma platesniame tarptautiniame kontekste. Šalims, kurių dideli kariniai biudžetai, išlaidos šaltajam karui sukėlė rimtų padarinių kitoms vidaus problemoms bei sprendimams. Pokario epochai įpusėjus globalinių, Rytų – Vakarų ir Šiaurės – Pietų darbotvarkių ribos tapo mažiau griežtos. Šiaurės – Pietų problemos skverbiasi į Šiaurės darbotvarkes, o Rytų – Vakarų darbotvarkė virsta nedarbo ir užimtumo problema Vakarų politikos formuotojams. ◆

Laiko ir erdvės „kompresija" (Harvey, 1992:284) nėra naujas reiškinys. Nuo pat moderniosios eros pradžios pasaulis darėsi vis mažesnis. Politikos formavimas jau seniai vyksta globaliniame, arba tarptautiniame, kontekste. Pokario pasaulyje tokios šalys kaip JAV, Britanija ir Prancūzija gynybai skyrė labai didelę biudžeto dalį. Vien šis faktas šiose šalyse nustatė kitokius problemų kėlimo bei sprendimo parametrus, palyginti su Vokietija ir Japonija, kurių neslėgė tokia sunki karinių išlaidų našta. Šaltasis karas ir Rytų–Vakarų konfliktas šiose šalyse deformavo valstybės santykį su ekonomika ir visuomene taip, kad po Sovietų Sąjungos žlugimo pasireiškė „taikos dividendais" (padidėjusiu nedarbu) ir Vokietijos suvienijimo kaina (išaugusia palūkanų norma).

Globalizacijos argumentai kelia klausimą, kurios problemos ir darbotvarkės (globalinės, nacionalinės ir lokalinės ar globalinės, Rytų – Vakarų ir Šiaurės – Pietų) yra labiau „pralaidžios", palyginti su kitomis. Ar yra problemų, tokių kaip aplinkosauga, kurios apibrėžtinos kaip *globalinės*, ir tokių, kurios laikytinos pirmiausia nacionalinėmis ir lokalinėmis? Kokiu būdu pasikeitusi Rytų–Vakarų santykių darbotvarkė keičia prioritetų tvarką šaltojo karo baigties sąlygomis? Globalizacija reiškia, kad pasaulinėje sistemoje vykstantys procesai lemia tai, jog vis daugiau problemų bus (faktiškai jau yra) struktūrizuojama jėgų, veikiančių už nacionalinės valstybės ir nacionalinės viešosios politikos ribų.

❖ Globalinės darbotvarkės problemos

Aplinkosauga

Gareth Porter and Janet Welsh Brown, *Global Environmental Politics,* 1991
Darbe apžvelgiama aplinkosaugos, kaip „globalinės problemos", formavimosi raida. Parodoma, kaip ši problema skatino naujo lygmens tarpvalstybines sąveikas, sukūrusias „globalinį aplinkosaugos režimą". Knygoje analizuojamas šio režimo darbotvarkės formavimo procesas: problemų apibrėžimas; duomenų rinkimas; derybos dėl kuriamo režimo pobūdžio; režimo stiprinimas. Autoriai parodo, kaip vykstant šiam procesui atsirado aplinkosaugos problemų sąsajų su tarptauti-

niu saugumu ir Šiaurės–Pietų santykių sąsajų su pasaulinės prekybos tvarka. Aplinkosaugos problema vis labiau įsiskverbia į šias ir kitas politikos sritis. Autoriai optimistiškai žvelgia į šios raidos perspektyvas, kadangi remiasi faktu, jog globalinės aplinkosauginės darbotvarkės bei atitinkamo režimo formavimas sulaukia didžiulės viešosios nuomonės paramos, kuri politikos formuotojus verčia keisti savo politines nuostatas.

Our Common Future (WCED, 1987) taip apibūdina globalizmą:

> XX a. viduryje savo planetą pirmąkart pamatėme iš kosmoso. Galbūt kada nors istorikai pasakys, jog šis vaizdas padarė didesnį poveikį mąstymui, nei Koperniko revoliucija ... Žvelgdami iš kosmoso žemę pamatėme kaip mažą trapų rutulį, kuriame vyravo ne žmogiškosios veiklos produktai, bet debesų, okeanų, žalumos masyvų vaizdai.
> Iki pat naujausių laikų planeta buvo didžiulis pasaulis, kuriame žmogiškąją veiklą griežtai skyrė ir skaidė valstybių bei sektorių (energetikos, žemės ūkio, komercijos) ir platesnių rūpesčių (ekologinių, ekonominių, socialinių) brėžiamos ribos. Šios ribos dabar vis labiau ištrinamos. Tai pirmiausia pasakytina apie įvairias globalines „krizes", kėlusias visuomenės susirūpinimą per pastarąjį dešimtmetį. Jos nėra atskiros, viena nuo kitos nepriklausančios krizės: aplinkosaugos krizė, vystymosi krizė, energetikos krizė. Tai yra viena krizė.
> Tradicinėms nacionalinio suverenumo formoms vis rimtesnį iššūkį meta ekologinės bei ekonominės priklausomybės realybė. Niekur tai nėra labiau akivaizdu, nei bendrose ekosistemose ir „globalinėse bendrose valdose" – tose planetos dalyse, kurių neapima nacionalinių valstybių jurisdikcija.
> *(WCED, 1987:1–4, 261)*

David Vogel, *National Styles of Regulation*, 1986
Vogelis pastebi, jog Britanijoje ir Amerikoje aplinkosaugos problema iškilo labai panašiai. Tačiau, nepaisant šio pradinio panašumo, problemos sprendimo strategijos gerokai išsiskyrė. Britanijoje, ieškant tokių strategijų, vyko glaudus verslo ir valdžios bendradarbiavimas, o Amerikoje tas santykis buvo labiau legalistinis ir priešiškas. Vogelis parodo, kaip skiriasi reguliavimo stiliai: kitaip nei JAV, Britanijoje verslas veikia išvien su vyriausybe, visuomenėje vyrauja pasitikėjimas viešąja valdžia ir apskritai viešoji nuomonė nėra įtari verslo atžvilgiu.

Kalbant apie sprendimų priėmimo stilių reikia pabrėžti, jog reguliavimo būdų skirtingumus iš dalies lemia Britanijos ir JAV politinių sistemų skirtumai. Tačiau Vogelio studija nėra „politikos svarbos" tezės patvirtinimas. Reguliavimo stilių skirtumą atsveria abiejų šalių ekologinės darbotvarkės konvergencija: problemos „apibrėžiamos stebėtinai panašiai". Jis pateikia du šio reiškinio paaiškinimus:

- *socialiniai ir ekonominiai veiksniai:* JAV ir JK ekonomikoje vyrauja tos pačios pramonės šakos ir kompanijos. Todėl abi šalys turi dorotis su tais pačiais eksternalitetais.
- *tarptautinė komunikacija:* žiniasklaida, tarptautinis mokslinis bendradarbiavimas ir glaudūs tarptautiniai ekologų ryšiai skleidžia informaciją, kuri darbotvarkes stumia konvergencijos linkme.

AIDS

A.F. Fleming *et al.* (eds.), *The Global Impact of Aids*, 1988
Konferencija, kurios medžiaga čia pateikiama, įvyko netrukus po pasaulinio sveikatos apsaugos ministrų susitikimo Londone. Atidarydamas konferenciją Antony Newtonas kalbėjo:

> Remdamiesi padidėjusiu suvokimu, jog šioje srityje būtinas tarptautinis bendradarbiavimas ir nacionalinės politinės pastangos, principines nuostatas turime paversti specifinėmis politikos programomis ir veiksmais visame pasaulyje ...AIDS yra iš tikrųjų globalinė problema. Jos sprendimas turi būti globalus, numatantis koordinuotas tarptautines pastangas (p. xxxvii–xxviii).

WHO's AIDS programos direktorius (Jonathanas Mannas) pabrėžė, jog AIDS skatina „naujos sveikatos apsaugos paradigmos" klostymąsi dėl keturių susijusių veiksnių: „AIDS yra globalinė problema; ji ir suvokiama kaip globalinė; ji žinoma visame pasaulyje; su AIDS mėginama dorotis išties globaliniu lygiu" (*ibid.*: 6–7).

Pramonė ir ekonomika

Peter Dicken, *Global Shift*, 1988
Autorius argumentuoja, jog pramonėje vykstantys pokyčiai yra globalinių poslinkių padarinys. Pagrindiniai tų poslinkių veiksniai yra transnacionalinės korporacijos, organizuojančios gamybą pasauliniu mastu, nacionalinių valstybių politika ir naujos transporto, komunikacijų bei gamybos technologijos. Kadangi tie poslinkiai daugiausia yra jėgų, veikiančių globaliniu mastu, rezultatas, tai atskirų valstybių pajėgumas formuoti nuo šių pokyčių nepriklausomą politiką radikaliai mažėja:

> Vis plačiau pripažįstama, jog pasaulinė ekonomika tapo ne tik dinamiškesnė ir sudėtingesnė, bet ir labiau integruota – anot Brandto Komisijos, ji tapo „trapia tarpusavyje susijusių dalių sistema". Praktiškai tai reiškia, jog šalių, regionų, miestų ir kitų bendruomenių gerovė vis labiau priklauso ne tiek nuo to, kas vyksta jų pačių kieme, kiek nuo to, kas vyksta daug platesniu geografiniu mastu ... Tad mums reikia globalinės perspektyvos, kad suprastume pasaulio ekonomiką kaip visumą, ir paaiškintume tai, kas iš pirmo žvilgsnio atrodo kaip grynai nacionalinės arba lokalinės problemos (p. 3).

Vis dėlto Dickenas nemano, jog tai reiškia nacionalinės valstybės pabaigą ar jos svarbos mažėjimą. Veikiau keičiasi jos funkcijos. Nacionalinės valstybės turi kurti deramą verslo klimatą naujiems gamybos ir prekybos būdams. Tad globalinė ekonominė sistema sąveikauja su nacionalinėse valstybėse vykstančiais politiniais procesais ir jų vykdoma politika.

Valstybių vykdomos politikos bei politikos stiliaus skirtumus lemia verslo ir valdžios santykiai, valstybių tradicijos, institucinė sandara bei darbo organizacijų vaidmuo (Daniels, 1992). Šalių ekonominiai laimėjimai skirsis nepaisant globalinės ekonomikos konvergencijos.

Narkotikai

Žr. Woodby and Cottam (1991:192–193)
Ankstyvoje narkotikų problemai skirtoje literatūroje (žr. Clausen, in Merton and Nisbet (eds.), 1976) narkotikai pirmiausia buvo traktuojami kaip socialinė problema, reikalaujanti problemą spręsti nacionaliniu lygmeniu. Tačiau nuo devintojo dešimtmečio ši problema vis dažniau apibrėžiama kaip reikalaujanti globalinio bendradarbiavimo ir pastangų. Globalinį susirūpinimą kelia narkotikų gabenimas iš tokių šalių kaip Kolumbija, Peru, Pakistanas ir Tailandas.

Globalizacija ir suvienodėjimas: globaliniai gyvenimo būdai ir kultūrinis nacionalizmas

John Naisbitt and Patricia Aburdene, *Megatrends 2000*, 1988
Net jeigu mūsų gyvenimo stiliai vis panašėja, yra nepaneigiamų ženklų, liudijančių ir priešingą tendenciją, nukreiptą prieš suvienodėjimą, pasireiškiančią noru išsaugoti savo kultūrą ir kalbą, priešintis užsienio įtakai ... Kuo homogeniškesni tampa mūsų gyvenimo būdai, tuo atkakliau mes giname gilesnes vertybes – savo religiją, kalbą, meną ir literatūrą. Kuo labiau mūsų pasauliai supanašėja, tuo labiau mes vertiname savo tradicijas ... Velsiečiai, Kanados prancūzai ir katalonieciai nėra anomalija, jie yra veikiau avangardas. Kultūrinei šių šalių tapatybei kilo didesnė grėsmė nei daugeliui mūsų. Atsikandę globalinio gyvenimo būdo, mes tapsime tokie pat kultūriniai nacionalistai, kaip ir jie (p. 103–104, 133).

Pasaulinės ekonominės sistemos reikalavimai

Helen Milner, „Maintaining international commitments in trade policy", in Weaver and Rockman (eds.), 1993
Milner nagrinėja Britanijos, Prancūzijos ir JAV prekybos politiką aštuntąjį ir devintąjį dešimtmetį. Ji daro išvadą, kad šių trijų politinių sistemų skirtumai bei institucinė specifika turėjo mažiau reikšmės, nei tarptautinės ekonominės tarpusavio priklausomybės saitai ir pasaulinės ekonomikos audros. Todėl šios trys šalys, „gindamos iš esmės tą pačią smunkančių pramonės šakų grupę reagavo gana padrikai" (p. 369).

Plg. Milner argumentus su Krasnerio (1978) „institucionalistine" JAV prekybos politikos analize: žr. 3.6.4.

Privatizacija

Studijoje, skirtoje privatizacijai ir naujiems vadybos metodams viešajame sektoriuje, Martinas argumentuoja, jog nacionalines politikos darbotvarkes veikia globalinės ekonominės restruktūrizacijos jėgos:

> Apibrėžiant ir ginant viešąjį interesą valstybės vaidmenį stumia į šalį globalinis privatizacijos ir viešojo sektoriaus komercializacijos vajus ... Kaip pareiškė [konferencijoje] Lincolnas Y. Rathmanas, investicijų konsultavimo firmos *Scudder, Stevens & Clark* direktorius: „Privatizacijos procesus lemia tai, kad vis daugiau svarbių ekonomikos sektorių pradeda veikti globaliu mastu." Henrietta Holsman Fore ... pabrėžia tą pačią mintį: „Tokios pramonės šakos, kaip telekomunikacija, energetika ir finansai restruktūrizuojamos atsiliepiant į integruotos pasaulio ekonomikos poreikius. Globalinė šių pramonės šakų struktūra reikalauja, kad jos būtų įtrauktos į privatizavimo procesą."
> *(Martin, 1993:3–9)*

Ar politikos darbotvarkėms įtaką daro globaliniai ekonominiai ciklai?

Kondratjevo pasaulinių ekonominių ciklų teorija teigia, jog egzistuoja ekonomikos klestėjimo, recesijos, depresijos ir atkūrimo bangos. Teorija plačiai naudojamasi analizuojant pasaulinę ekonomiką. Gali būti, kad politikos darbotvarkėms turi įtakos sąlygos, besiklostančios per šiuos ilgus ciklus (Simmie, 1990; Berry, 1991; Johnson, 1993). Politikos alternatyvos depresijos sąlygomis labai skiriasi nuo tų, kurios egzistuoja ekonomikai atsigaunant arba kylant. Nors tai yra gana akivaizdžios tiesos, jos neretai užmirštamos darbotvarkių formavimo analizėje. Problemos kyla kontekste, kuriame ekonominės sąlygos turi didžiulės įtakos viešajai nuomonei, politinėms strategijoms, lūkesčiams ir tikslams, optimizmui ir pesimizmui, viltims ir nevilčiai. Pačią politikos analizę derėtų svarstyti šiame kontekste. Akademinių interesų kaita, kurią nagrinėjome 1.9 skirsnyje, turi būti interpretuojama atsižvelgiant į kintančias ekonomines politikos formavimo sąlygas per pastarąjį pusamžį. Kaip matysime ketvirtojoje dalyje, dėmesys viešosios politikos efektyvumo ir viešosios bei privačios srities santykio problemoms labai glaudžiai siejasi su pastarųjų dviejų dešimtmečių ekonominių kilimų ir smukimų ciklu.

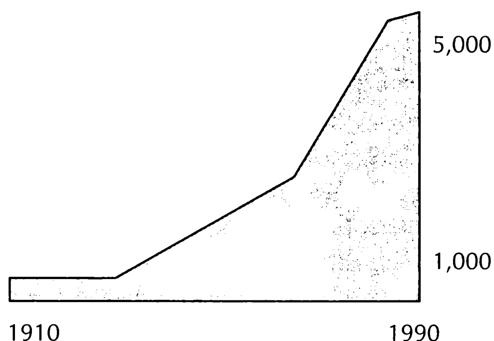
Nacionalinė valstybė ir globalinė kaita

Norman Myers (ed.), *The Gaia Atlas of Planet Management*, 1987

> Esame naujos transformacijos – Trečiosios bangos – vaikai. Žmonija padarys milžinišką šuolį į priekį. Jos laukia giliausia transformacija iš visų kada nors buvusių socialinių transformacijų ir kūrybinė restruktūrizacija ... turime kalbėti ne apie vieningą masinę reorganizaciją iš viršaus, bet apie tūkstančius decentralizuotų eksperimentų, kurie mums leidžia išbandyti naujus politinių sprendimų priėmimo ir vystymosi formų modelius (Alvin Toffler, p. 200).

Toffleris atskleidžia prieštaravimą tarp globalizacijos ir politinių institucijų formų. Viena vertus, vyksta globalinė kaita, paliečianti kiekvieną; kita vertus, atsiranda būtinybė problemas spręsti tokiais būdais, kurie veikia aukščiau arba žemiau nacionalinės politikos struktūrų. Tačiau *The Gaia Atlas* pabrėžia, kad „nacionalinė valstybė savo paskirtį atlieka geriau, nei paprastai pripa-

2.29 diagrama. Nevyriausybinės organizacijos (NVO) skaičiais



žįstama" ir kad ji „neturi konkurentų kaip kolektyvinio gyvenimo pagrindas" (p. 234). Globalinis sąmoningumas išreiškia ne globalinės valdžios siekį, o globalinės darbotvarkės kūrimo reikalavimą. Pasaulis pamažu ir nenoriai internacionalizuojasi, suvokdamas, jog nacionalinės problemos glaudžiai siejasi su globalinėmis, tokiomis kaip okeano ir atmosferos tarša, branduolinio karo pavojus, bado, sveikatos apsaugos, gyvosios gamtos, energetikos, skurdo, populiacijos, nedarbo ir kitomis problemomis. Pasak autorių, svarbiausias šios naujos darbotvarkės klostymosi rodiklis yra tarptautinių nevyriausybinių organizacijų tinklo plėtra (žr. diagramą 2.29). ◆

Globalizacija ir nacionalinė politika

Radikaliausi globalizacijos argumentai mus tikina, jog artėja nacionalinės valstybės, kaip viešosios politikos buveinės, pabaiga. Bene svarbiausias veiksnys šiuo požiūriu yra tai, kad liberalios demokratinės valstybės susiduria su tomis pačiomis problemomis: narkotikų, nusikalstamumo, AIDS, nedarbo, gyventojų senėjimo, taršos ir t. t. problemomis. Kartu problemų apibrėžimo procesas gali būti konvergencinis ir dėl būdo, kuriuo dabar įgyjamos bei skleidžiamos žinios ir galbūt dėl to, kad socialinės ir ekonominės konvergencijos procesas pramoninėse visuomenėse sukelia tas pačias problemas.

Vis dėlto, nepaisant fakto, jog komunikacinių technologijų dėka „globalinis kaimas" tapo realybe, o daugelis socialinių, ekonominių bei ekologinių problemų analizuojamos globaliniu lygiu (iš čia nuolat dažnėjantys „viršūnių susitikimai", kaip šių sričių darbotvarkės svarstymo forma), negalima nuneigti fakto, jog sprendimų priėmimo ir jų įgyvendinimo galia vis dar daugiausia priklauso nacionalinėms valstybėms. Tad esama tam tikros įtampos tarp proceso, vykstančio globaliniu lygmeniu, kai skirtingų šalių problemos ir jų apibrėžimų būdai vis labiau susilieja, ir nacionalinio suverenumo išlikimo fakto. Tai, kad problema laikoma tarptautine arba globaline, dar nereiškia, kad bus steigiamos tarptautinės arba globalinės jos sprendimą įgyvendinančios institucijos. Tarptautinė aplinkosaugos ir vystymosi komisija (WCED) šią padėtį apibūdina kaip „institucinę tuštumą" – kai pasaulinės problemos sprendžiamos nacionalinių institucijų, kurios nesugeba atsižvelgti į platesnes problemų sąsajas, keliančias pavojų pasauliui kaip visumai (WCED, 1987:9). Tarptautinių politikos bendruomenių bei politikos tinklų, siejančių vy-

riausybinius, nevyriausybinius bei akademinius jų dalyvius, egzistavimas neabejotinai rodo, jog pramoninių visuomenių problemos konverguoja, net jeigu sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo formos išlieka tokios pat skirtingos, kaip ir anksčiau.

Didėjantis laiko ir erdvės kompaktiškumas leidžia kalbėti apie problemų konvergenciją, tačiau ši politikos darbotvarkių internacionalizacija nebūtinai reiškia sprendimų priėmimo procesų konvergenciją. Tiesą sakant, globalizacija gali net tapti poliarizavimosi, o ne vienijimosi veiksniu: kuo labiau šalys bus verčiamos pripažinti globalines jėgas, ribojančias jų pasirinkimo galimybes, tuo labiau jos gali siekti išlaikyti, arba įgyti, teisę elgtis kitaip. Tad globalizacija gali padidinti, o ne sumažinti sprendimų priėmėjų skaičių. Grimztant į praeitį senajai Rytų–Vakarų priešpriešos darbotvarkei (Woodby and Cottam, 1991) padidėjo nacionalinių valstybių skaičius, o palyginti paprastą bipoliarinę pasaulinę tvarką pakeitė sudėtingesnė policentrinė tvarka. Nepaisant „globalinės darbotvarkės“ spaudimo tenka pripažinti faktą, jog krizių atvejais „valstybės dažnai veikiau išsižada tarpvalstybinio bendradarbiavimo, o ne stengiasi jį stiprinti“ (Metcalfe and Richards, 1987:70). Problemos gali būti vis labiau konstruojamos tarptautiniais ir globaliniais terminais, tačiau sprendimų priėmimas ir įgyvendinimas vis dar išlieka sritimi, kuri turi būti analizuojama nacionalinių valstybių kontekste.

TREČIOJI DALIS

Sprendimų priėmimo analizė

Sprendimų priėmimo ir jam talkinanti analizė

3.1 ĮVADAS

Sprendimų priėmimas politikos formavimą sieja su jos įgyvendinimu ... [šie procesai] glaudžiai susiję tarpusavyje, nes sprendimai daro įtaką įgyvendinimui, o pradiniai įgyvendinimo rezultatai veikia vėlesnes sprendimų priėmimo fazes, kurios savo ruožtu veikia vėlesnes įgyvendinimo fazes. Tad sprendimų priėmimo nereikėtų laikyti pasyviu procesu ... sprendimai yra procesai ir pirmieji jų dažnai tėra apytikrės nuorodos signalai, pradiniai stumtelėjimai arba bandymai, po kurių seka tikslinimai ir revizijos.
(Etzioni, 1968:203–204)

Sprendimų priėmimo procesas nesibaigia nustačius bendrąjį organizacijos tikslą. „Sprendimo" uždaviniai persmelkia visą administracinę organizaciją.
(Simon, 1957:1)

Kad ir kokią įtaką darytų „tarptautinė", arba „globalinė", darbotvarkė, sprendimų priėmimo buveine išlieka nacionalinė valstybė. Jeigu sprendimų priėmimą apibrėžiame kaip procesą, kuriam vykstant pasirenkama alternatyva arba tam tikrai alternatyvai suteikiama preferencija, tai sprendimo sąvoka implikuoja, jog tam tikrame laiko ir erdvės taške arba daugybėje tokių taškų politikos formuotojai rikiuoja ir paskirsto vertybes. Šia prasme sprendimų priėmimas vyksta visą politinį ciklą: sprendžiama, ką laikyti „problema"; kokia informacija vadovautis; kokias strategijas pasirinkti mėginant paveikti politinę darbotvarkę; kokias politines alternatyvas svarstyti; kurias iš jų pasirinkti; kokias priemones ir kokiems tikslams naudoti; kokiais būdais tam tikrą politiką įgyvendinti; pagal kokius kriterijus vertinti vykdomą politiką. Kiekviename iš šių taškų priimami sprendimai. Kai kurie iš šių sprendimų reiškia vertybių perskirstymą ir išteklių perdalijimą politinės programos formulavimo arba jos vykdymo lygmeniu. Taigi sprendimų priėmimo procesas vyksta skirtingose skirtingų lygmenų arenose. Vieno lygmens sprendimai yra tie, kuriuos priima aukštieji politikai, formuojantys „nacionalinę" sveikatos apsaugos ar ekonominę politiką, kito lygmens sprendimai yra tie, kuriuos priima asmenys, atsakantys už „sveikatos apsaugos" politiką vietos valdžios lygiu arba konkrečioje ligoninėje. Panašiai ekonominės politikos sprendimai priimami įvairiais, daugiau ar mažiau svarbiais lygmenimis. Kaip sugestionuoja „tinklinės" koncepcijos, šiuolaikinė valdžios struktūra turi būti traktuojama

kaip sudėtinga daugiasluoksnė veiklos struktūra, kur politinės programos realizavimas priklauso nuo sprendimų, priimamų daugybėje sprendimų priėmimo taškų.

Tačiau „sprendimų priėmimo procesas“ yra ne tik daugiasluoksnis ir daugiapakopis; pačios koncepcijos, kuriomis remiantis jis gali būti aiškinamas, yra daugiamatės ir polidisciplininės. Kaip parodė Allisonas (1971) savo pirmeiviškoje Kubos raketinės krizės studijoje, sprendimai, kurie buvo priimti per šį epizodą, gali būti įvairiai interpretuojami priklausomai nuo „linzių“, pro kurias į juos žvelgiama; gali būti pateiktos labai skirtingos versijos to, kas įvyko „iš tikrųjų“. Tad galima teigti, jog sprendimų priėmimo procesas, vykęs tos „krizės“ metu, egzistuoja veikiau kaip serija siužetų, o ne kaip vienas apibrėžtas epizodas. Tai, kas atsitiko „iš tikrųjų“, tam tikra prasme niekada negali būti pažinta, nebent kaip konstruktai, regimi pro skirtingas „linzes“. Šioje knygos dalyje nagrinėsime penkias svarbiausias sprendimų priėmimo analizės koncepcijas ir aptarsime skirtingas sąvokines jų prielaidas (3.3–3.7).

Kaip taikliai pastebėjo Lasswellas, sprendimų analizė mėgina išsiaiškinti, „kas, ką, kada ir kaip gauna“ (Lasswell, 1936). Sprendimų priėmimo analizė siekia paaiškinti arba aprašyti, kaip buvo priimtas tam tikras vienas arba serija sprendimų. Kita sprendimų analizės rūšis siekia pateikti normatyvinių argumentų dėl to, kaip sprendimai turi būti priimami. Sprendimų priėmimo proceso analizė (3.3–3.7) ir analizė sprendimų priėmimo procese (3.8–3.9), arba politikos proceso pažinimas ir pažinimas politikos procese, nėra nesuderinamos kategorijos. Aprašomosios koncepcijos turi normatyvinių elementų, o normatyvinės koncepcijos remiasi prielaidomis apie tai, kaip faktiškai vyksta sprendimų priėmimo procesas. Koncepcijos, kurios mėgina apibrėžti aprašomuosius arba normatyvinius sprendimų priėmimo aspektus, formuoja mūsų supratimą apie tai, kokį vaidmenį tame procese atlieka pažinimas arba analizė. Kita vertus, jeigu pradedame nuo klausimo, kokį vaidmenį tame procese atlieka arba turi atlikti pažinimas arba racionalumas, tai atsakymai formuoja mūsų sprendimų priėmimo proceso „realybės“ supratimą.

Tad analizuodami sprendimų priėmimą turime suprasti, kaip sąveikauja faktai ir vertybės, kaip „įsitikinimai“, „idėjos“, „interesai“ (psichologijoje įvardijami kaip motyvaciniai kintamieji) sąveikauja su „informacija“, „faktais“, „realybe“ (arba su kognityviniais kintamaisiais). Vaidmuo, kurį „politikos analizei“ suteiksime sprendimų priėmimo procese, priklausys nuo to, ką laikome sprendimų priėmimo proceso realybe. Priklausys ir nuo to, ką laikysime „sprendimu“ ir kuria prasme vartosime „analizės“ ar „pažinimo“ terminus. Jeigu visa tai atrodo gana painu, tai todėl, kad faktai ir vertybės nėra griežtai atskirti dalykai: faktai daro poveikį vertybėms, o vertybės – faktams.

Politikos analizė kaip „menas“ arba „amatas“ (Wildavsky, 1980) siekia, anot Lasswello, išsiaiškinti vertybes, kurios daro įtaką tiek politinio proceso analizei, tiek šiame procese naudojamų žinių pobūdžiui. Tad sprendimų priėmimo analizę galima traktuoti kaip neišvengiamai dvimatę (proceso analizė ir analizė procese). Nors dėstymo aiškumo sumetimais šiuos matmenis galime atskirti, svarbu suvokti, jog šiedu analizės aspektai susipina ir sąveikauja.

3.2 SPRENDIMŲ PRIĖMIMAS: SĄVOKINĖS SCHEMOS IR DISCIPLININIAI KONTEKSTAI

Sprendimų analizė aprėpia įvairias akademines disciplinas ir sąvokines schemas. Be abejo, kiekviena iš šių disciplinų ar sąvokinių schemų dalyką nagrinėja specifiniu aspektu. Individų ir grupių sprendimų priėmimo procesas per daug sudėtingas, kad jį visiškai galėtų paaiškinti kuri nors viena disciplina. Pabrėžiant vieną aspektą lieka nepastebėti arba reikiamai neįvertinti kiti aspektai. Negali būti vienintelio sprendimų priėmimo proceso paaiškinimo, todėl viešosios politikos analizė, išsiaiškindama vertybes bei įsitikinimus, kuriais remiasi vienokia ar kitokia teorija ir siekdama atrasti, kuri teorija arba teorijos teikia „įtaigiausią" konkretaus sprendimo paaiškinimą, turi kontekstualizuoti teorines pozicijas. Šioje knygos dalyje nagrinėsime sprendimų priėmimo modelius, kuriuos siūlo įvairūs socialiniai mokslai, tarp jų:

- politikos mokslas;
- sociologija;
- organizacijų teorija;
- ekonomika;
- psichologija;
- vadybos mokslas.

Analizuodami sprendimų priėmimo procesą šias disciplinas siejame su keturiomis pagrindinėmis koncepcijų kategorijomis:

- galia (3.3);
- racionalumu (3.4);
- viešųjų sprendimų teorija ir jos alternatyvomis;
- institucionalizmu (3.6);
- informacinėmis bei psichologinėmis koncepcijomis (3.7).

Naudodamiesi šiomis kategorijomis nesistengiame idėjų sudėlioti į atskirus ir uždarus stalčius. Sprendimų analizės idėjos neišvengiamai susiliečia ir sąveikauja. Nors kiekviena iš jų gali būti kitos kritikos įrankiu, jas paprastai vienija prielaidų ir nuostatų bendrumas. Tad vienas iš būdų susivokti sprendimų analizės koncepcijų įvairovėje – skaityti pagrindinius tekstus, parašytus žinomiausių srities teoretikų, nes jie, naudodamiesi įvairiomis sąvokinėmis schemomis, paprastai peržengia disciplinų uždarumą. Pavyzdžiui, neįmanoma į kurį nors vieną akademinį kontekstą ar discipliną įsprausti tokių autorių, kaip Lasswellas, Simonas, Etzionis, Vickersas ar Bouldingas.

3.3 SPRENDIMŲ PRIĖMIMAS: GALIOS KONCEPCIJOS

Galios modeliai sprendimų priėmimą traktuoja kaip procesą, kurį formuoja ir determinuoja galios struktūros: klasės, kapitalas, biurokratinė tvarka, politinė santvarka, spaudi-

mo grupės arba techninės žinios (profesionalai). Šioje knygos dalyje aptarsime šešias tokias koncepcijas ir jų variantus:

- *elitizmas* – telkia dėmesį į galios koncentravimo būdus;
- *pliuralizmas* – telkia dėmesį į galios išskaidymo būdus;
- *marksizmas* – telkia dėmesį į klasių konfliktą ir ekonominę galią;
- *korporatizmas* – telkia dėmesį į organizuotų interesų galią;
- *profesionalizmas* – telkia dėmesį į profesionalų galią;
- *technokratija* – telkia dėmesį į techninių ekspertų galią.

3.3.1 Elitistiniai ir neoelitistiniai modeliai

Elitistiniai politikos proceso modeliai kelia tezę, jog galia koncentruojama kelių grupių arba individų rankose. Pagal šį modelį politinių sprendimų priėmimo procesas tarnauja šio elito interesams. Elitizmas vaizduojasi, jog savo analizę grindžia supratimu, kaip *realiai* funkcionuoja pasaulis. Realiame pasaulyje viršuje yra tie, kurie disponuoja galia ir valdo bejėgę „masę". Modelio ištakos siekia ištakas šiuolaikinio socialinio mokslo, kuris buvo suformuluotas dviejų italų teoretikų – Mosca ir Pareto – darbuose. Jie argumentavo, jog priešingai Marxo įsitikinimui, visa istorija liudija, jog elitizmas yra neišvengiamas: visuomenė be klasių tėra mitas, o demokratija – akių dūmimas. Vėliau Mosca modifikavo savo poziciją – iškėlė idėją, jog demokratija gali būti traktuojama kaip tokia politikos atmaina, kur elitai, kad užsitikrintų savo valdymo teisėtumą, konkuruoja dėl žmonių balsų. Mosca ir Paretas padėjo pagrindus tolesnei elitizmo doktrinos plėtotei. Robertas Michelsas (1915), formuluodamas organizacijose veikiantį „geležinį oligarchijos dėsnį", iškėlė specifinę politinių partijų koncepciją: anksčiau ar vėliau organizacijų elitas pradeda vadovautis savo paties interesais, kurie skiriasi nuo organizacijų narių interesų. Maxas Weberis taip pat daug dėmesio skyrė organizaciniam arba biurokratiniam galios aspektui įrodinėdamas, jog „racionalizavimas" kapitalistinėje visuomenėje sukuria biurokratiją, kuri neišvengiamai išstumia kitas organizacijos formas ir, nesant griežtos parlamentinės atskaitomybės, kelia grėsmę demokratinei, renkamųjų politikų vykdomai politikai.

Jeigu argumentai, kuriuos kelia Mosca, Paretas, Michelsas ir Weberis, būtų pagrįsti, tai „visuomenės kontroliuojamos valdžios" idėją reikėtų laikyti ne realistine, o utopine. Problemą, kaip realaus pasaulio elitizmą suderinti su valdžios demokratinės legitimacijos reikalavimu, išsprendė ekonomistas Josephas Schumpeteris (1974). Jis į legitimacijos problemą pažvelgė ekonomisto akimis. Jo nuomone, demokratijoje elitizmą legitimizuoja konkuruojančių partijų ir elitų politinės rinkos egzistavimas. Piliečiai (kaip vartotojai), rinkdamiesi iš pažadų bei politinių programų, kurias siūlo konkuruojančios politinės „firmos", dalyvauja sprendimų priėmimo procese. Šio modelio logines implikacijas nuosekliausiai plėtojo Downso (1957) „ekonominė" demokratijos teorija. Schumpeterio modeliu šeštąjį dešimtmetį taip pat rėmėsi pliuralistinės Dahlo ir kitų autorių teorijos.

Lasswellas ir elitų galia

Kitą elitistinę koncepciją suformulavo Lasswellas (1936) iškėlęs idėją, kad „politikos studijos yra įtakos ir įtakingųjų studijos ... Įtakingieji yra tie, kurie daugiausia gauna iš to, ką galima gauti ... Tie, kurie gauna daugiausia, yra elitas, o likusieji yra masė“ (Lasswell, 1936:13). Tačiau jeigu Schumpeteriui ir Downsui elito galią geriausiai legitimizuoja „politinės“ rinkos funkcionavimas, tai Lasswello nuomone, tokiai legitimizacijai įgyti reikia „prevenciškesnės“ politikos, kur pažinimas darytų didesnę įtaką sprendimų priėmimui. Ir, žinoma, būtent ant jo argumentacijos pagrindo išaugo viešosios politikos analizė.

Lasswellas pripažino Pareto idėją, kad demokratijos sąlygomis vyksta elito cirkuliacija, ir teigė, jog šiuolaikinėje epochoje klasių kovą keičia kova tarp skirtingų „įgūdžių grupių“ (žr. Lasswell, 1935, 1936, 1952, 1965). Šioms įgūdžių grupėms priklauso: turintieji prievartos naudojimo įgūdžių (karinis ir policinis elitas); turintieji bendravimo ir propagandos įgūdžių; turintieji verslo ir komercijos įgūdžių; ir biurokratai, turintys administravimo arba organizavimo įgūdžių. Jis baiminosi, kad susijungę šie elitai gali sukelti didžiulę grėsmę demokratijai. Elito, gebančio manipuliuoti komunikacijos priemonėmis bei simboliais, susivienijimas su prievartos, organizavimo ir techninių žinių elitais realiai grėstų „garnizoninės valstybės“, valdomos karinių, biurokratinių ir technokratinių elitų, atsiradimu (žr. Lasswell, 1937, 1941). Didžiausias Lasswello rūpestis buvo paieška būdų, kaip užkirsti kelią tokiai raidai ir sutvirtinti demokratijos pagrindus. Jo įsitikinimu, viešosios politikos mokslai gali ir privalo atlikti pagrindinį vaidmenį stiprinant demokratiją – skatinti platesnį ir labiau pliuralistinį galios pasiskirstymą. Šiuo požiūriu, kaip parodo Merelmanas (1981:485), jis pakartoja Dewey „progresyvaus“ liberalizmo idėjas, Thorsteino Vebleno technokratijos analizę ir yra pirmtakas koncepcijų, vėliau iškeltų Danielo Bello ir J. K. Galbraitho (žr. 3.3.6). Tačiau Merelmano manymu, Lasswello siūlomos priemonės „garnizoninės valstybės“ grėsmei atremti yra gana „skystos“:

> Lasswellas, matyt, tikėjo, jog viešosios politikos teoretiko rankose socialinis mokslas taptų toks įtaigus, įtikinamas, neatremiamas ir galingas, kad vien grynoji idėjų jėga visus priverstų jam nusilenkti. Nereikia jokios strategijos ar propagandos, jeigu disponuoji tiesa: tik netikri pranašai užsiima propaganda, manipuliavimu, politikavimu.
> *(Merelman, 1981:495)*

Lasswellas, matyt, šiek tiek pervertino socialinio mokslo ir viešosios politikos analizės galimybes. Tačiau tokia Lasswello analizės interpretacija neatsižvelgia į kur kas radikalesnes priemones, kurias jis laikė esminėmis elitų galiai apriboti. Tai geriau suvokia Bobrowas ir Dryzekas:

> Lasswello koncepcija, kaip ir kritinė teorija, remiasi fundamentaliu praktiniu siekiu palengvinti žmogaus padėtį – jį išvaduoti iš priespaudos, skurdo, pažeminimo ir manipuliacijų jungo ...
> *(Bobrow and Dryzek, 1987:173)*

Lasswello idėja, kad viešosios politikos mokslas gali padėti sutramdyti elitus, yra išties „skysta“, jeigu ji neįtraukiama į jo rašinių apie žmogiškąjį orumą ir teises (žr. McDougal *et al.*, 1980) kontekstą ir jeigu neatsižvelgiama į jo įsitikinimą, jog būtina skatinti kritinį viešąjį diskursą, kurio prototipai buvo jo „sprendimų priėmimo seminarai“ ir „socialiniai planetariumai“ (žr. 3.10.5, 4.4.8).

Millsas ir karinis pramoninis kompleksas

Šeštąjį dešimtmetį elitizmo teorijos tapo aršių debatų objektu. Veikalas, įžiebęs polemiką dėl galios pasiskirstymo visuomenėje, buvo Floydo Hunterio studija *Community Power Structure* (1953). Knygoje, remiantis keturiasdešimčia interviu su žymiausiais verslo bendruomenės nariais, analizuojama galios struktūra Atlantos mieste. Joje skelbiama, kad pasitvirtina „akivaizdi“ teorija, jog demokratinėje visuomenėje faktiškai galingųjų elitas priima visus svarbiausius sprendimus. Kitas indėlis į šiuolaikinę elitizmo teoriją buvo C. Wright Millso knyga *The Power Elite* (1956), kurioje autorius mėgina parodyti, jog priimant sprendimus Jungtinėse Valstijose vyrauja galingasis karinis pramoninis kompleksas. Šis požiūris į karinį pramoninį biurokratinį elitą, kaip pagrindinę jėgą, formuojančią JAV politinius sprendimus, radikalų sluoksniuose išpopuliarėjo Vietnamo karo metu. Šaltojo karo metu didėjanti karinio elito galia Jungtinėse Valstijose ir kitur patvirtino Lasswello (1937, 1941) „garnizoninės valstybės“ susikūrimo hipotezę, tad jo 1941 m. rašinys buvo nuolat perspausdinamas įvairiose septintojo dešimtmečio ir aštuntojo dešimtmečio pradžios publikacijose (žr. Muth *et al.*, 1990; Lasswell, 1962). Kaip ir Lasswellas, Millsas daro išvadą, jog intelektualai, socialiniai teoretikai ir mokslininkai kontroliuojant ir ribojant elito galią atlieka svarbiausią vaidmenį (Mills, 1963:246).

Galios matmenys

Antrojoje dalyje (2.4, 2.6) matėme, kad nuo tada, kai buvo iškelti Schattenschneiderio (1960) ir Bachracho/Baratzo (1962) modeliai, kuriuose kalbama apie tai, kad galia reiškiasi naudojant „šališkumo mobilizavimo“, „nesprendimų priėmimo“ ir „darbotvarkių kontrolės“ priemones, įvyko tam tikrų argumentacinės paradigmos poslinkių. Galios apibrėžimas, kuriuo naudojasi Bachrachas/Baratzas, implikuoja, jog Dahlo galios apibrėžimas nusako tik vieną galios santykių matmenį, nes egzistuoja kitas jos matmuo, būtent tas, kai „A skiria savo energiją tam, kad atsirastų arba išliktų socialinės ir politinės vertybės bei institucijos, kurios viešąjį problemų svarstymą apribotų tokia darbotvarke, kuri A atžvilgiu būtų palyginti nepavojinga“ (Bachrah and Baratz, 1962:149). Atsakymas į šį argumentą buvo tai, jog modelis negali būti patvirtintas, nes ar įmanoma empiriškai tirti tai, kas neįvyksta? (Merelman, 1968; Wolfinger, 1971). Bachrachas/Baratzas (1970) ir Crensonas (1971) mėgino pateikti daugiau empirinių duomenų, patvirtinančių jų teoriją, jog galia turi daugiau matmenų, nei tas matmuo, kurį nusako atviras A viešpatavimas B atžvilgiu. Galia reiškia ne tik elgsenos kontrolės galią, bet ir mąstymo būdo bei darbotvarkės prieinamumo kontrolės galią.

Kaip aiškinome 2.6 skirsnyje, Lukeso atsakymas visiškai atmeta empiristines/bihevioristines „sprendimų priėmimo“ koncepcijas. Galios „trečiasis matmuo“ yra sistemos ga-

lia išlaikyti savo vertybes, įsitikinimus bei mitus. Kad jo teorija negali būti patikrinta empiriškai, nes ji kalba ne apie stebimus paviršiaus reiškinius, Lukesui nėra jokia problema. Gaventa (1980) mėgino šiuos tris modelius empiriškai patikrinti studijoje, kurioje analizuoja, kaip Apalačų kalnų angliakasiai pripažino savo bejėgiškumą (ir su juo susitaikė). Pasak Gaventos, šie paslėptieji galios ir viešpatavimo aspektai yra mažiausiai suprasti politikos aspektai, nes jų analizė:

> reikalauja išsiaiškinti priemones, kuriomis naudojasi galingieji darydami įtaką, formuodami arba determinuodami galimybių, būtinybių bei strategijų latentinio konflikto situacijose diapazoną. Čia gali prireikti socialinių mitų, kalbos bei simbolių analizės, iš kurios paaiškėtų, kaip jie formuojami ir kaip jais manipuliuojama galios įtvirtinimo procesuose. Gali prireikti informacijos komunikavimo analizės – kas ir kaip komunikuojama. Žodžiu, gali tekti gilintis į galios struktūras, slypinčias už tų socialinės prasmės konstruktų, kurie priverčia A veikti ir mąstyti tuo būdu, kuris leidžia B pelnytis A sąskaita.
> *(Gaventa, 1980:15–16)*

Taigi Lukeso argumentai ir Gaventos pateiktoji slaptosios elito galios – manipuliavimo prasmėmis galios – studija vėl atkreipia mūsų dėmesį į argumentus, kuriuos kelia „konstruktyvistinės“ (2.2.2) ir „argumentacinės“ (2.7.3) socialinių problemų koncepcijos.

3.3.2 Pliuralistinės ir neopliuralistinės koncepcijos

Pradinė pliuralizmo versija (žr. 2.6), išdėstyta tokiuose tekstuose, kaip Dahlo *Who Governs* (1961), vėliau daugybę kartų buvo modifikuota. Nors pliuralistinės demokratijos vertybės bei principai pasirodė esą gana atsparūs (normatyvinis matmuo), analitiniame pliuralizmo aparate buvo padaryta daug pataisų vadovaujantis marksistine bei elitistine doktrinos kritika.

Vienas svarbiausių „neopliuralistinio“ modelio atstovų yra Charlesas Lindblomas. Jo koncepciją, kuri politinį procesą traktuoja kaip „išsikapanojimą“ *(muddling through)*, svarstysime tolesniame skirsnyje. Lindblomas buvo viena ryškiausių figūrų viešosios politikos analizėje, ir jo minties raida kėlė didžiulį šios srities tyrinėtojų susidomėjimą. Šeštąjį dešimtmetį jis, kartu su Dahlu, dėstė įprastąją pliuralizmo versiją (Dahl and Lindblom, (1953), Lindblom (1959)). Tačiau jo įsitikinimas, kad politika yra pliuralistinis ir inkrementinis procesas, ir kad jis *turi būti* pliuralistinis ir inkrementinis, pasikeitė aštuntąjį dešimtmetį. Knygoje *Politics and Markets* (1977) jis argumentuoja, kad politinį procesą saisto ir riboja kapitalistinės sistemos funkcionavimas, o konkrečiai – verslo bei rinkos interesai.

Ta pačia linkme savo požiūrį modifikavo Dahlas (žr. Dahl, 1982). Dabar jie abu argumentavo, jog sprendimų priėmimas nėra neutralus procesas: verslo interesai jame nusveria kitų grupių interesus. Tad sprendimų priėmimo procesas (pagal šią modifikuotą koncepciją) yra šališkas, palankus galingiesiems ir nepalankus silpniesiems bei mažiau pasi-

turintiems. Pagrindinis tekstas, išreiškiantis šį jų pozicijos pasikeitimą, yra antrosios jų knygos *Politics, Economics and Welfare* leidimo įvadas (1976). Tai svarbus tekstas, nes jame reflektuojamos daugelis viešosios politikos nesėkmių, kurios pradėjo aiškėti aštuntąjį dešimtmetį. Dahlas ir Lindblomas pripažįsta, jog „poliarchijos" realybė pasirodė labai nepanaši į tą jos modelį, kurį jie dėstė šeštąjį dešimtmetį. Vietnamo karas, Votergeitas, „imperinis prezidentavimas", didmiesčių problemos, didėjanti socialinė bei ekonominė nelygybė privertė juos pakeisti savo nuomonę apie tai, kas iš tikrųjų valdo šalį. Jeigu ankstesniuose savo darbuose jie nedaug dėmesio skyrė ekonominei bei socialinei raidai, tai dabar šiuos veiksnius jie iškelia į pirmąjį planą. Svarbiausia, jie pripažįsta, kad pliuralistinė politika nėra žaidimas pagal vienodas taisykles. Verslo interesai lemiamą įtaką daro liberaliosios demokratijos sprendimų priėmimo procesams. Praeityje jie tikėjo, jog pliuralistinėje visuomenėje bus pasiektas interesų balansas, o verslo galią neutralizuos kiti interesai, tačiau dabar jie daro išvadą, jog liberalioji demokratija pirmiausia tarnauja kapitalistinės sistemos interesams, ir ši problema turi būti sprendžiama ne kapitalizmo panaikinimo būdu, bet kuriant atviresnę ir teisingesnę demokratiją. Savo knygoje *Preface to Economic Democracy* (1985) Dahlas pateikia sąrašą sąlygų, kurios demokratiją padarytų veiksmingesnę atsvėrus ekonominių interesų galią. Lindblomas taip pat siūlo priemonių, galinčių sumažinti politinę bei ekonominę nelygybę (žr. Lindblom and Woodhouse, 1993). Svarbu tai, kad jie kartoja argumentus, kuriuos septintąjį dešimtmetį kėlė darbotvarkės kontrolės teoretikai, jog politinę darbotvarkę siaurina, deformuoja bei iškreipia švietimo sistema ir galingi verslo bei žiniasklaidos interesai.

Panašiu keliu žengė ekonomistas J. K. Galbraithas. Šeštąjį dešimtmetį knygoje *American Capitalism* (1953) jis argumentavo, jog pavojaus, kurį demokratijai kelia stambaus kapitalo plėtra, gali padėti išvengti „atstojamoji galia": vienus galingus interesus galėtų atsverti kiti galingi interesai. Tačiau septintojo dešimtmečio pabaigoje Galbraithas jau pesimistiškiau vertina korporacinės galios sutramdymo perspektyvas. Knygoje *The Affluent Society* (1958) jis teigia, jog gilėja praraja tarp „privačios prabangos" ir „viešojo purvo"; knygoje *The New Industrial State* (1967) jis argumentuoja, jog dabar tiek valdžioje, tiek korporacijose politikos formavimą valdo galingoji „technostruktūra". Pliuralistinė demokratija dabar jam atrodo mitas, kurį pakeisti gali tik daug radikalesnės politinės priemonės, skirtos socialiniam teisingumui įtvirtinti ir „technostruktūrai" sutvardyti (žr. 3.5.2). Panašios nuostatos laikėsi ir kitas žinomas to laikotarpio liberalas – Michaelas Harringtonas (žr. jo *The Other America*, 1962).

Nuo septintojo dešimtmečio pliuralizmo raidoje būta ir kitos srovės – viešosios politikos analizės. Viešosios politikos analitikai į demokratinės visuomenės trūkumus žvelgė kaip į pataisomus dalykus. Kelią į tobulesnę visuomenę turėjo atverti racionalesnis politinis procesas, kuriame sprendimų priėmimas labiau būtų grindžiamas žiniomis. Galbraithas technostruktūrą laikė problema, o daugelis viešosios politikos analitikų ir kitų socialinių teoretikų „technokratiją" traktavo veikiau kaip sprendimą (žr. Bell, 1976). Atsiradimas analitinių koncepcijų, skirtų viešųjų problemų bei sprendimų tyrimui, daugelio buvo suvoktas kaip pažanga didesnės demokratijos link. Jeigu žinias galima būtų įkinkyti į valdžios vežimą, prieštaravimai, į kuriuos atkreipia dėmesį tokie autoriai, kaip Dahlas ir Lind-

blomas, galėtų būti išspręsti. Socialinių teoretikų ir kitų teikiama analizė padėtų papildyti politinį procesą ir apšviesti sprendimų priėmėjus (žr., pvz., Weiss, 1977; Dror, 1989; Etzioni, 1968), net jeigu ji negalėtų pakeisti politikos (žr. Jenkins-Smith, 1990:39–80; Tribe, 1972). (Apie viešosios politikos analizę žr. 3.4.3, 3.4.4, 3.8, 4.5.1, 4.5.2, 4.5.4.)

Pliuralistinėje paradigmoje taip pat buvo iškelta naujų modelių, kuriais pastaruosius kelis dešimtmečius siekiama paaiškinti politikos formavimo procesų bei struktūrų evoliuciją. Vienas svarbiausių – tai politikos „tinklų" ir „bendruomenių" modelis (žr. 2.10.2, 2.10.4, 2.10.5). Tačiau kaip teigia Smithas (1993), politikos tinklų/bendruomenių idėja nėra specifiškai pliuralistinė, tad gali būti taikoma ir kitose paradigmose:

> Marksistams tinklai būtų uždari ir juose vyrautų kapitalo interesų atstovai. Elitistams tinklai būtų uždari ir juose vyrautų nedidelis interesų grupių bei valstybės veikėjų skaičius, kaip tai nusako korporatizmo modelis. Etatistams tinklai gali būti įvairūs, tačiau visi jie tarnautų valstybės veikėjams. Pliuralistams tinklai yra nepaliaujamos fragmentacijos procese, ir dėl to nedideliam grupių skaičiui sunku visiškai įsivyrauti kuriame nors politikos sektoriuje.
> *(Smith, 1993:74)*

Tokiu būdu taikomas pliuralistinis modelis gali suteikti bendrą kryptį tarpdisciplininės viešosios politikos analizės plėtotei. Tai yra perspektyvi nauja kryptis.

3.3.3 Senasis ir naujasis marksizmas: sprendimų priėmimas kapitalistinėse visuomenėse

Ne vien pliuralizmas sulaukė rimtų teorinių modifikacijų. Kaip jau matėme anksčiau (2.7), marksistinis požiūris į tai, kaip apibrėžiama politinė darbotvarkė, taip pat evoliucionavo. Jeigu pliuralistai atsisakė supaprastintos idėjos, kad sprendimų priėmimas yra atviras konkurencinis procesas, tai marksistams teko pripažinti, jog tas procesas yra sudėtingesnis, nei tas jo vaizdas, kurį teikia klasinio viešpatavimo ir valstybės, kaip klasinio viešpatavimo įrankio, idėjos.

Vadinamosios „instrumentalistinės" koncepcijos, panašiai kaip pliuralizmas, savo dėmesį telkė į paviršinius sprendimų priėmimo aspektus. Antai Milbandas (1969, 1977) kėlė tezę, esą kapitalistinėje visuomenėje valstybė yra valdančiosios klasės įrankis, tarnaujantis jos interesams. Politikai, viešieji tarnautojai, verslo ir finansų magnatai, jo nuomone, yra tos pačios socialinės klasės žmonės, ginantys kapitalistinės sistemos interesus. „Struktūriniai" šios koncepcijos kritikai, pavyzdžiui, Poulanzas (1973), jai priekaištavo dėl to, kad traktuojant valstybę kaip kapitalizmo įrankį neatsižvelgiama į porą faktų: pirma, kad lemiamą įtaką daro ne viešųjų pareigūnų, politikų ir magnatų klasė, bet veikiau „struktūrinė" kapitalo galia, kuri galiausiai struktūrizuoja sprendimų priėmimo procesą; antra, kad valstybės sprendimai daugeliu požiūrių yra palyginti nepriklausomi nuo kapitalistinės sistemos. Šis valstybės kapitalistinėje visuomenėje modelis, valstybę traktuojantis kaip palyginti nepriklausomą nuo kapitalistinio gamybos būdo ir kapitalo interesų, buvo plačiai

naudojamas kritinių bei radikaliųjų viešosios politikos koncepcijų. Tam tikra prasme jis suteikia galimybių rastis marksistiniam pliuralizmui, nes remiasi prielaida, jog sprendimų priėmimas kapitalistinėje visuomenėje yra sudėtingesnis, nei sugestionuoja įprastas instrumentinis modelis. Poulanzas, pavyzdžiui, argumentuoja, jog valstybė imasi įvairių grupinių interesų palaikymo bei jų derinimo pastangų, tad ji atrodo kaip neutralus ir nešališkas arbitras; tačiau šios jos pastangos realiai tarnauja ilgalaikiams kapitalo ir kapitalistų klasės interesams. „Funkcionalistai" mėgino parodyti, kaip siekdama išlaikyti socialinę tvarką faktiškai valstybė talkina kapitalo akumuliacijos interesams, o siekdama save legitimizuoti vykdo „socialinių išlaidų", „socialinių investicijų" ir „socialinio vartojimo išlaidų" paskirstymo politiką (žr. O'Connor, 1973; Gough, 1979; Wolfe, 1977; apie juos kritiškai žr. Dunleavy and O'Leary, 1987:252–3). Pavyzdžiui, „dvilypės (*dual*) valstybės" teorija teigia, jog valstybė kapitalistinėje visuomenėje siekia politiką struktūrizuoti taip, kad tos viešosios politikos sritys, kur tiesiogiai liečiami kapitalo interesai, koncentruotai priklausytų aukščiausiojo lygmens sprendimų kompetencijai. Tačiau žemesniuose lygmenyse, kur jai pirmiausia rūpi legitimizacijos dalykai, gali būti toleruojamas labiau pliuralistinis politikos stilius (Cawson and Sauders, 1983).

❖ Dvilypės valstybės modelis

Modelis atsirado kaip mėginimas apibendrinti vietos ir centrinės valdžios santykių patirtį devintąjį dešimtmetį. Buvo argumentuojama, jog dvipakopis sprendimų priėmimo procesas atsirado ekonominės krizės sąlygomis: korporatyviniu lygiu sprendžiamos gamybos makroekonominės problemos; nekorporatyviniu, konfliktiškesniu lygiu sprendžiamos viešųjų paslaugų vartojimo problemos. Sprendimų priėmimas savo forma yra korporatyvinis valdančiosios klasės (verslo) interesų lygmenyje ir labiau pliuralistinis, atviresnis darbininkų klasės bei viduriniosios klasės (vartotojų) interesų lygmenyje (žr. Cawson and Saunders, 1983).

Goldsmithas ir Wolmanas (1992:15–16) nurodo, jog nors modeliu buvo susidomėta (ypač Europos šalyse), jis turi nemažai trūkumų, pavyzdžiui:

- jis labiau tinka Jungtinei Karalystei ir Skandinavijos šalims negu JAV;
- Saundersas remiasi klaidinga prielaida, kad vietos valdžios lygmeniu nesprendžiamos gamybos problemos ir netaikoma korporatyvinė sprendimų forma. ◆

Turint omeny tai, kad įvairūs viešosios politikos analitikai pabrėžia, jog ekspertai turi užimti svarbesnę vietą šiuolaikinėje demokratijoje (tokie radikalai, kaip Millsas, intelektualus laiko svarbiausia atsvara elito galiai), vokiečių ir prancūzų kritinė mintis ypač svarbi šiuolaikinei viešosios politikos analizei. Kaip jau pabrėžėme anksčiau (2.7), Foucaultas ir Habermasas kelia idėją, jog socialiniai (ir kiti) mokslai (traktuojami kaip valdymo įrankiai arba priemonės) leidžia klostytis politikai, kurioje viešpatauja technokratai bei ekspertai ir kuri valstybei suteikia papildomų visuomenės kontrolės bei disciplinavimo priemonių (Foucault, 1977, 1980), be to, leidžia palaikyti savo teisėtumo regimybę nepaisant nuolatinių „racionalumo krizių" (Habermas, 1976). Habermasas griežtai kritikavo vieną pagrindinių viešosios politikos analizės modelių, vadinamąjį „sisteminį" modelį ir ypač

jo neopliuralistinį Luhmanno variantą (žr. Holub, 1991:106–132). Dalis viešosios politikos analitikų mėgina atsižvelgti į šią kritiką keldami „postpozityvistines" koncepcijas (žr. Fischer and Forester (eds.), 1993; 3.9; ir Dryzek, 3.10.5 toliau).

3.3.4 Korporatizmas

Korporatizmas kildinamas tiek iš viduramžių, tiek iš tarpukario fašistinių sąjūdžių, kurie kėlė idėją, jog tam, kad būtų įveikta darbo ir kapitalo interesų priešprieša, valstybės politiniame procese turi dalyvauti į jį inkorporuotos interesų grupės. Tačiau kaip analitinei koncepcijai, vadinamajam „neokorporatizmui" labai nesisekė (labiau nei kitoms koncepcijoms) pasiekti kokį nors sutarimą dėl to, ką šis terminas reiškia, kai jis taikomas liberalioms demokratinėms visuomenėms. Korporatizmas išpopuliarėjo aštuntąjį ir devintąjį dešimtmetį kaip aiškinamoji teorija, net labiau kaip retorinė politikų priemonė. Tačiau šiuo metu jo įtaka susilpnėjo, nes paaiškėjo, jog „korporatistinė" sprendimų priėmimo forma nėra taip plačiai paplitusi, kaip iš pradžių teigė ir prognozavo jo atstovai. Cawsonas (1986) pasiūlė parankią trimatę schemą, padedančią suprasti korporatizmo teoriją, tad ja pasinaudosime aptardami kai kurias svarbesnes jo versijas.

Korporatizmas kaip politinė interesų derinimo sistema
Žr., pvz., Schmitter (1974); Schmitter and Lehmbruch (eds.) (1979); Smith (1979); Middlemas (1979); Milward and Francisco (1983).

Kaip analitinį modelį korporatizmą iškėlė Schmitteris (1974) ir Lehmbruchas (Lehmbruch and Schmitter, 1982). Jie argumentavo, jog daugelyje Europos šalių klostosi tokia valdžios, kapitalo ir darbo santykių tvarka, kuri savo stiliumi bei institucine sandara yra iš esmės korporatistinė. Korporatistinės sprendimų priėmimo formos nuo ankstesniojo pliuralizmo skiriasi tuo, kad valstybė mėgina organizuoti pagrindines visuomenę sudarančias grupes bei elitus. Schmitteris taip apibūdina pliuralizmo ir korporatizmo skirtumą:

> Pliuralizmą galima apibrėžti kaip tokią interesų atstovavimo sistemą, kurios sudedamosios dalys organizuojamos kaip įvairialypiai, savanoriški, konkuruojantys, nehierarchiniai ir autonominiai ... vienetai, kurie nėra valstybės specialiai licencijuojami, formaliai pripažįstami, subsidijuojami, steigiami ar kontroliuojami savo vadovybės rinkimų ar interesų artikuliavimo būdų pasirinkimo atžvilgiu; jie taip pat neturi monopolinės atitinkamų interesų atstovavimo teisės ... O korporatizmas gali būti apibrėžtas kaip tokia interesų atstovavimo sistema, kurios sudedamosios dalys organizuojamos į nedidelį skaičių homogeniškų, privalomų, nekonkuruojančių, hierarchizuotų, valstybės pripažįstamų arba licencijuojamų (jeigu jos nesteigiamų) grupių, kurioms mainais už valstybės teisę kontroliuoti jų vadovų atranką bei interesų artikuliavimo būdą suteikiamas atitinkamų interesų atstovavimo monopolis.
> *(Schmitter, 1974:934–936)*

Wynas Grantas pateikia kitą bendrą korporatizmo apibūdinimą – jį apibrėžia kaip interesų derinimo ir derėjimosi procesą,

kur dalyvauja valstybės agentūros ir interesų organizacijos, kylančios iš darbo pasidalijimo visuomenėje, ir kur politiniai susitarimai įgyvendinami talkinant interesų organizacijoms, norinčioms ir pajėgiančioms garantuoti susitarimų laikymąsi.

Pasak Granto, būtent šie derėjimosi bei kolektyvinio sprendimų įgyvendinimo procesai yra būdingiausi korporatizmo politikai:

Savavališkas valstybės politikos primetimas interesų organizacijoms (be jokių išankstinių derybų) nėra liberalusis korporatizmas ... ir panašiai, derėjimasis be jokio interesų organizacijų įsipareigojimo garantuoti, kad jų nariai susitarimų laikysis, nėra korporatizmo politika.
(Grant, 1985:3–4)

Korporatizmas kaip ekonominė sistema
Žr., pvz., Winkler (1976); Pahl and Winkler (1974); Wolfe (1977).

Šiuo požiūriu korporacine laikoma tokia tvarka, kai valstybė, gindama kapitalo interesus, reguliuoja ir kontroliuoja privatų verslą. Mėgindama dorotis su ekonominėmis krizėmis valstybė neišvengiamai turi įvesti tokio pobūdžio santykius, kurie skatintų bendradarbiavimą ir ribotų žalingus konfliktus bei konkurenciją. Šio proceso rezultatas yra korporacinė ekonomika/visuomenė.

Korporatizmas kaip nauja valstybės forma
Žr., pvz., Jessop (1990)

Čia korporatizmas traktuojamas kaip politinės santvarkos forma, tarnaujanti kapitalo interesams. Argumentuojama, jog parlamentines politikos formas vis dažniau išstumia agentūrų sistema, kurioje „funkcinis" kapitalo, darbo bei kitų organizuotų interesų atstovavimas keičia politinę konkurenciją. Tad korporatizmas yra nauja valstybės forma kapitalistinėje visuomenėje; sprendimai čia priimami naudojant ne rinkimų, parlamentinės politikos ir biurokratinio-teisinio racionalumo mechanizmus, bet „viešųjų korporacijų" sistemą, kurioje į viena sulydyta įstatymų leidybos ir biurokratijos galia.

Korporatyvizmas čia suvokiamas kaip pliuralistinės/kapitalistinės sistemos irimo padarinys. Įvairūs autoriai įžvelgia didėjantį sprendimų priėmimo depolitizavimą ir stiprėjančią jo priklausomybę nuo organizuotų interesų bei valstybės derybų rezultatų. Vieniems tai atrodo esąs sprendimas (Shonfield, 1965), kitiems – esminė *problema* (Olson, 1982; Smith, 1979). Korporatizmą laikė modeliu tiem, kurie siekė modernizuoti sprendimų priėmimo procesą (Shonfield, 1965; žr. Smith, 1979, kur aptariama ši pozicija). Tačiau prieš šią poziciją pasisakė tie, kurių nuomone „korporatizmas" griauna ekonominius ir politinius liberaliosios demokratijos pagrindus (Brittan, 1975, 1987; Smith, 1979; Olson, 1982). Tai buvo mėgstamas „naujosios dešinės" argumentas. Viena iš labiausiai išrutuliotų empirinių koncepcijų, „korporatyvizmą" nagrinėjančių lyginamuoju aspektu, buvo Mancuro Olsono „tautų pakilimo ir nuosmukio" studija. Pasak Olsono, pažvelgę į sėkmingiausiai besivystančias pokario šalis – Vokietiją ir Japoniją – matome, jog nutraukusios ryšius su savo praeitimi jos susilpnino įsitvirtinusių interesų grupių ga-

lią. Karą laimėję sąjungininkai – Britanija ir JAV – nepatyrė tokio laimingo atsisveikinimo su savo praeitimi, tad sulaukė „korporacinės sklerozės“. Britaniją jis laikė pavyzdžiu, kaip stiprėjanti „korporacinė valstybė“ stumia visuomenę į stagnaciją. Korporatizmo šalininkai, tokie kaip Andrewas Shonfieldas, jam prieštaravo teigdami, jog Britanijos nuosmukį lėmė būtent jos nesugebėjimas vykdyti korporacinę politiką. Išties, kaip parodė jis ir vėlesni tyrinėtojai, tokiose šalyse, kaip Japonija ir Vokietija, įvyko kur kas mažesnių prieškarinių korporacinių verslo ir valstybės santykių pokyčių, nei teigia Olsonas (žr. Grant, 1989:41; Wilson, 1985).

Korporacinį modelį, kaip vieną iš galimų analitinių įrankių, gerokai diskreditavo Richardsono ir Jordano (1979) bei kitų iškeltas „politikos bendruomenių“ modelis, pateikęs daug įtaigesnę naujų politinių santykių liberaliose demokratinėse visuomenėse aiškinimo schemą, nei „korporacinis“ modelis. Devintojo dešimtmečio pabaigoje korporatizmas, kaip viešosios politikos modelis, jau atrodė šiek tiek anachronistinis. Wynas Grantas rašė:

> Gaila, kad ... terminas „korporatizmas“ spaudoje vartojamas padrikai, daugiausia kaip ankstesnės politikos pasmerkimo epitetas; akademiniai šių debatų dalyviai taip pat iš dalies kalti dėl ... nesugebėjimo šį terminą apibrėžti griežčiau. Kalbant apie debatus korporatizmo tema reikia kritiškai pastebėti, jog akademinė analizė pernelyg vėlai sureagavo į valstybės ir interesų grupių santykio pasikeitimą ... Kai ji pagaliau susikūrė analitinį aparatą reiškiniui paaiškinti ir parengė plačius tyrimo projektus, tyrimo objektas jau buvo netekęs ankstesnės reikšmės. Vis dėlto debatai dėl korporatizmo paskatino naują teorinių ir empirinių tyrimų bangą: buvo aiškinamas spaudimo grupių reiškinys, revizuojama pliuralizmo teorija ir taip skatinamas naujų pliuralistinės analizės formų kūrimas, kurių pavyzdžiu gali būti „politikos bendruomenių“ koncepcija.
> *(Grant, 1989b:35–36)*

Tad atrodo, jog „korporacinis“ modelis gali būti pritaikomas tik nedaugelio šalių, tokių kaip Austrija arba Švedija, analizei ir vis mažiau gali ką nors paaiškinti kalbant apie Britaniją arba JAV. Kaip pastebi Martinas Smithas, jis tinka analizuojant tik „labai specifinius ir retus atvejus“ (Smith, 1993:37). Jeigu jis teikiamas kaip bendras sprendimų priėmimo ir liberalių demokratijų politinio proceso modelis, tai jo vertė abejotina, nes „jo prognozuojama tendencija nepasitvirtina daugumoje liberaliosios demokratijų šalių“ (Dunleavy, 1991:43). Kaip teigia G. Wilsonas (1990), korporatizmo modelio problema yra ta, kad korporatizmas yra santykinis, o ne absoliutus reiškinys. Tyrimai rodo, jog korporatizmo epizodų išties būta (žr. Smith, 1993:32–37), tačiau „korporatizmo“ modelis nėra itin vaisingas mėginant juo remiantis aiškinti įvairius „politikos stilius“, kuriais pasižymi skirtingų šalių, skirtingų sričių politika skirtingais laiko momentais ar skirtingais lygmenimis. Jei kalbame apie lygmenis, tai vadinamasis dvilypės valstybės modelis (pvz., Cawson and Saunders, 1983) prognozavo korporacinių santykių klostymąsi nacionalinės politikos lygmeniu, net jeigu vietos valdžios lygmeniu politika ir išliktų pliuralistinė. Tačiau išskyrus „konsensualistinės“ demokratijos atvejus (žr. Elder, 1982), tokius kaip Skandinavija ar Austrija, korporacinė tvarka, kurią šimtmečio pabaigoje prognozavo daugelis

teoretikų, akivaizdžiai nesusiklostė (žr. Cox and O'Sullivan, 1988; Grant, 1990). Tiesą sakant, daugelyje EBPO šalių įvyko veikiau priešingas poslinkis – viešoji politika tapo labiau orientuota į rinką. Tačiau kaip „normatyvinis" modelis, korporatizmas vis dar rodo gyvybės ženklų (žr. Streeck and Schmitter, 1985, 1991).

❖ Korporatizmo argumentas

Diskusijos dėl sprendimų priėmimo ir jų įgyvendinimo modelių paprastai sukasi apie tris sąvokas:

- rinka;
- hierarchija;
- bendruomenė.

Streeckas ir Schmitteris (1985, 1991) teigia, kad egzistuoja alternatyvus socialinės tvarkos modelis – „asociacinis", arba „interesų viešpatijos", modelis. Jis pabrėžia „specifinį asociacijų bei savanoriškų organizacijų indėlį palaikant socialinę tvarką" (1991:228), indėlį, kuris galimas visuomenėse, pripažįstančiose ekonominių interesų „derybas". Jų manymu, asociacinis modelis teikia tai, ką Keynesas savo rašinyje apie *laissez faire* baigtį vadino valstybės ir individo santykio tarpine grandimi. Asociacinis socialinės tvarkos modelis grindžiamas organizuotų interesų grupių sąveika, kurios pavyzdžiu gali būti tokios šalys kaip Austrija, Norvegija, Švedija, Šveicarija ir Vokietija (žr., pvz., Fitzmaurice, 1981, 1991; Elder *et al.*, 1982; Hancock, 1989). Savo „interesų viešpatijos" modelį" jie apibūdina taip:

> Viešosios politikos požiūriu, neokorporatizmas interesų asociacijoms mėgina suteikti specifinį vaidmenį, kitokį nei valstybės ir pilietinės visuomenės (rinkos ir bendruomenės) vaidmenys, kuris pasitarnautų kuriant to tipo visuomeninę tvarką, kurią simbolizuoja asociacijos. Kaip alternatyva tiesioginei valstybės intervencijai ir reglamentacijai, organizuoti interesai gali būti panaudoti viešiesiems tikslams su valstybės leidimu ir jos parama steigiant „privačių interesų valdžią" ir jai perleidžiant tam tikras viešąsias funkcijas – tam tikras „reguliuojamos savireguliacijos" agentūras, atstovaujančias specifinių interesų socialinėms grupėms, kurios, deramai jas institucionalizavus, tarnautų viešajam interesui.
> *(Streeck and Schmitter, 1981:235)*

Į rinką orientuoti viešosios politikos modeliai siekia išlaisvinti individo savanaudiškus interesus, „bendruomeniniai" modeliai – mobilizuoti „kolektyvinius altruistinius interesus", o korporatizmo „asociacinis" modelis siekia „kolektyvinį savanaudiškumą" išnaudoti kaip priemonę „kuriant ir palaikant priimtino lygmens socialinę tvarką" (Streeck and Schmitter, 1991:235). Pasak autorių, tokiame modelyje

> asociaciniai, savanaudiški kolektyviniai veiksmai galėtų pasitarnauti viešosios politikos tikslams. Bendriausia prasme taip būtų tais atvejais, kai organizuota grupė yra suinteresuota siekti „kategorinės gėrybės", kuri gali būti suderinama arba net tapatinama su visuomenės kaip visumos „kolektyvine gėrybe" ... Mes taip pat manome, jog kategorinių ir kolektyvinių gėrybių

sutapimo mastas priklauso nuo dviejų veiksnių: nuo būdo, kuriuo grupės interesai organizuojami į asociacines struktūras bei procesus ir nuo derybų tarp organizuotų interesų bei valstybės rezultato.
(Streeck and Schmitter, 1991:236)

Jie nemano, kad tokia korporacinė sistema turėtų pakeisti bendruomenę arba rinką; tačiau tam tikrose politikos srityse politinio proceso organizavimas per „privačių interesų valdžią" yra geresnis viešosios politikos įgyvendinimo būdas, šalinantis bendruomenės, rinkos ir biurokratijos modelių „disfunkcionalumus". Jų manymu, asociacinis modelis šiuolaikinėms visuomenėms gali sukurti naują „politikos repertuarą". Kalbant apie politikos stilių (žr. Richardson *et al.*, 1982; ir 2.10.2), Streecko ir Schmitterio įsitikinimu, naujasis „stilius" turi būti toks, kad politiniai sprendimai būtų priimami valstybei tariantis ir derantis su organizuotų interesų „tinklu" ir siekiant sprendimų priėmimo procesą padaryti labiau konsensualistinį. Šio modelio pavyzdžiai – vadinamojo „demokratinio korporatizmo" politinės sistemos Skandinavijos šalyse, Austrijoje ir Vokietijoje. Tačiau ši tendencija nėra tokia akivaizdi „etatistinėse" (pvz., Prancūzija, Italija) arba „pliuralistinėse" (pvz., JK, JAV, Kanada) politinėse sistemose, kur išlieka specifiniai „stiliai" ir kur vyrauja veikiau „rinkos" ir „hierarchiniai", o ne korporaciniai sprendimų priėmimo būdai (žr., pvz., Hancock *et al.* (eds.), 1991). ◆

Svarbus korporatistinių modelių bruožas – tai jų pabrėžiamas valstybės tarimosi ir derėjimosi su interesų grupėmis vaidmuo. Tačiau tyrimai rodo (į tai jau atkreipėme dėmesį anksčiau), jog tai nėra toks visuotinis ir svarbus procesas, kaip teigiama korporatizmo modeliuose. Dunleavy (1981) iškėlė įtikinamą paaiškinimą, kodėl derybų procesas gali nevykti: egzistuoja „ideologinis korporatizmas", kuriam nebūtina leistis į derybas. Kalbėdamas apie profesionalų santykį su valdžia jis teigia, jog korporatizmas egzistuoja kaip tam tikra bendra pasaulėžiūra, kuri

veiksmingai integruoja skirtingas organizacijas bei institucijas ... [tad] aktyvios naujų idėjų propagandos paprastai imasi atskiri profesionalai ... [todėl] derybų būdu pasiekti kompromisai bus palyginti reti.
(Dunleavy, 1981:8–9)

Šis valdymo ir politikos „profesionalizavimasis" (žr. Dunleavy and O'Leary, 1987:300–304) reiškia, jog visose politikos formavimo – darbotvarkės nustatymo, sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo fazėse – konfliktai ir derybos bus mažiau akivaizdūs ir labiau internalizuoti, nei postuluoja neopliuralizmo ar korporatizmo modeliai:

Profesionalizuotoje valstybėje tiek viešosios politikos įgyvendinimui, tiek viešųjų debatų atskirose srityse eigai daugiausia įtakos turi atskiros profesinės grupės. Profesinės bendruomenės veikia kaip svarbiausias forumas, kuriame plėtojamos ir tikrinamos žinios, nustatomi standartai, prižiūrimas individualių politikos formuotojų bei politikos įgyvendintojų elgesys. Intelektinis elitas yra pagrindinis viešosios politikos novacijų šaltinis. Jis teikia nepaliaujamą išradimų bei naujų technologijų srautą.

taip pat kelia bendruosius politikos raidos modelius ir koncepcijas. Kai kuriais atvejais šioms naujovėms ilgai tenka skintis kelią per įeigos politikos kanalus ir per biurokratinių užkardų tinklą. Tačiau kyla pavojus, kad srityse, kur profesionalai tiesiogiai kontroliuoja tam tikrą paslaugą, politinis procesas gali tapti „įgyvendintojų įrankiu".

(Dunleavy and O'Leary, 1987:320–323)

Žr. taip pat 4.3.2, apie Lipsky.

Šis paaiškinimas, kokiu būdu bendros pažiūros gali formuoti korporatizmą ideologine prasme, atkreipia mūsų dėmesį į tas viešosios politikos sritis, kur ekspertai profesionalai politikos formavimo procese gali užimti svarbiausią vietą.

3.3.5 Profesionalizmas

Vienas svarbiausių šiuolaikinės viešosios politikos tyrimų klausimų yra tai, kokį mastą liberaliųjų demokratijų politiniame procese yra įgijusi profesionalų galia. Antai „naujoji dešinė" nerimauja dėl to, kad valdžios ekspansija atvedė prie padėties, kai sprendimų priėmimą į savo rankas visiškai paėmė profesionalų grupės, kurioms labiau rūpi jų pačių, o ne visuomenės, kuriai turėtų tarnauti, interesai (žr. 3.5.1). Pliuralizmo modeliuose paprastai buvo pabrėžiama, jog profesionalų galia nėra tokia vieninga, kaip tai postuluoja elitizmo sprendimų priėmimo modelis. „Neoelitistai" daugiau dėmesio skyrė ne valdančiajam, bet profesiniam elitui ir parodė, kaip profesionalų grupės daro esminę įtaką sprendimų įgyvendinimui. (Šiai temai skiriama daug dėmesio literatūroje apie politikos įgyvendinimo fazę: žr. 4.3.) Profesionalizmo modelis buvo taikomas ten, kur akivaizdžiausiai reiškiasi profesionalų galia (kad ir kaip apibrėžiama): sveikatos apsaugos, švietimo ir rūpybos srityse.

❖ Profesinė galia ir viešieji sprendimai

Ivan Illich, *Limits to Medicine,* 1977

Illicho darbai buvo nepaprastai įtakingi kaip profesionalų galios kritika. Ši knyga ir kitos jo publikacijos išryškino viešosios nuomonės lūžį požiūryje į profesionalus, ir pirmiausia – medicinoje, kur kritikos taikiniu tapo sudievinta gydytojo figūra. Polemiškoji Illicho tezė skelbė, jog gydytojai mums iš tikrųjų kenkia. Medikų biurokratija kuria ligas! Šią ligų atmainą jis vadina „socialine jatrogeneze". Medikų profesijos galią stiprina jų pasisavintas sveikatos monopolis bei pretenzijos į vertybiškai neutralias „žinias".

R. R. Alford, *Health Care Politics,* 1975

Sveikatos apsaugos politikos aiškinimai buvo svarbus idėjų apie galios apraiškas šaltinis. Marksistiniai modeliai ją aiškina kaip kapitalo ir viešpataujančios klasės interesų tenkinimo politiką (Navarro, 1984), pliuralistai ją laiko įvairių interesų sąveikos atstojamąja (Willcocks, 1967). Tačiau Alfordas, nagrinėjęs Niujorko sveikatos apsaugos politiką, laikosi požiūrio, kad ją formuoja

vyraujantys struktūriniai sveikatos apsaugos organizacijų interesai. Didžiausią įtaką sprendimų priėmimui šioje srityje daro sveikatos profesionalai (gydytojai) ir korporaciniai racionalizatoriai (vadybininkai, administratoriai, planuotojai). Jis prieina prie išvados, jog sveikatos apsaugos politikoje vyrauja gydytojai. (Šią gydytojų vyravimo tezę Britanijos atveju patvirtina Mohanas, 1990.)

Patrick Dunleavy, *Urban Political Analysis*, 1980

Dunleavy parodo, kaip miestų planavimo profesionalai, veikiantys vietos valdžios institucijose, atremia didesnio viešumo šioje politikos srityje reikalavimus. Anot Dunleavy, atsimušę į profesionalų galią, piliečiai nepajėgia sprendimų priėmimo proceso padaryti atviresnio ir labiau pliuralistinio.

Žr. taip pat Dunleavy (1981); Dunleavy and O'Leary (1987:300–304 *et passim*). ◆

Profesionalų galia formuojant sprendimų priėmimo procesus savo interesų labui tapo puolimo objektu tiek „kairiesiems" (Illich, 1975, 1977a; Wilding, 1982; Dunleavy, 1980), tiek ir „dešiniesiems" (Green, 1985). Kai devintąjį dešimtmetį kilo kaštų mažinimo vajus tose politikos srityse, kur vyrauja profesionalai, ypač sveikatos apsaugos srityje, daugelyje socialinės bei ekonominės politikos sričių profesionalų galia ir autonomija pradėta suvokti veikiau kaip „problemos", o ne kaip „sprendimo" dalis. Kaip pastebi Harropas (ed.) (1992:166–169) sveikatos apsaugos politikos Jungtinėse Valstijose, Britanijoje, Prancūzijoje ir Japonijoje apžvalgoje, devintąjį ir dešimtąjį dešimtmetį pastebima ryški profesionalų galios mažėjimo ir vadybininkų bei administratorių galios didėjimo tendencija tiek vykdomuoju, tiek nacionaliniu sprendimų priėmimo lygmeniu. Šiuo požiūriu viena svarbiausių novacijų buvo „rinkos" (kvazirinkos), arba rinkos tipo mechanizmų, diegimas siekiant apriboti medicinos profesionalų galias ir padidinti (tariamai) vadybines administratorių galias (Degeling, 1993; Flynn, 1993; Propper, 1993). Pasak Smitho (1993:163–196), šie pokyčiai aiškintini kaip naujos „politikos bendruomenės" sveikatos apsaugos srityje susiformavimo, vykstant nacionalinės sveikatos apsaugos politikos reformoms, padarinys.

Šis profesionalų galios puolimas neapsiribojo sveikatos apsaugos sritimi. Kitos politikos sritys, tokios kaip teisėsauga (Loveday, 1993; Day and Klein, 1987:105–133); vietos valdžia (Laffin and Young, 1990; žr. 2.8.1); švietimas (Barnes and Williams, 1993) taip pat buvo reformuotos, kad sumažėtų profesionalų įtaka tiek vykdomuoju, tiek politinių sprendimų priėmimo lygiu ir padidėtų jų atskaitomybės laipsnis (žr. Day and Klein, 1987; ir 4.4.8). Sukilimas prieš profesionalų galią palietė ir ekspertus apskritai (žr. 3.3.5) – planuotojus, architektus bei ekonomistus, kuriems buvo galima suversti kaltę dėl politikos nesėkmių, pasipylusių kaip iš gausybės rago po to, kai septintąjį dešimtmetį buvo paskelbta greit įvyksianti didžiulė socialinė, ekonominė ir technologinė „pažanga" (žr. Perkin, 1989:472–519). Laffinas ir Youngas pastebi:

> Profesionalizmo idėja išsilaikė nuo XIX a. iki pat XX a. pabaigos. Tačiau ar ji išliks kylant „adaptacijos" reikalavimams, XXI amžiuje? Iš pirmo žvilgsnio, tokia galimybė ne itin tikėtina. Senoji pagarba profesionalams išnyko be pėdsakų. Tiek viešojo, tiek privataus sektoriaus profesionalai nebeturi to socialinio statuso ir įtakos, kurią kadaise turėjo. Ypač ryškiai statuso ir įtakos profesionalai

neteko globos valstybės sistemoje. Jie jau nėra politikos formavimo iniciatoriai, o globos valstybės sistemoje veikiančios profesinės grupės patiria nuolatinį savo pajamų smukimą ir jau nemato aiškių savo karjeros perspektyvų.
(Laffin and Young, 1990:107–108)

Jų manymu, profesionalizmas išliks esmingai modifikuoto diskurso ribose, kur jam teks įrodinėti savo paslaugų vertę ir derėtis, o ne vien mėgautis pripažinimu, kaip tai buvo praeityje. (Šiuo aspektu plg. su „argumentacinio posūkio" teoretikais: Fisher and Forester, 1993; ir 3.10.4.)

3.3.6 Technokratija

Šiame modelyje visuomenė artėja prie moksliniu racionalumu valdomos padėties. Ši idėja nuo seno eksploatuojama mokslo fantastikoje, ją kėlė tokie filosofai, kaip Cournotas, Saint Simonas ir Comte'as; ji įkvepia ir mokslinės vadybos teorijas (Bell, 1976:348–358). Idėją, kad techniniai specialistai taps nauja valdančiąja klase, kėlė ekonomistas Veblenas. Šeštojo dešimtmečio pabaigoje Michaelas Youngas reiškė viltį, jog techninio pažinimo plėtra sukurs meritokratinę sistemą, kurioje labiausiai išsilavinusieji ir apsišvietusieji taps visuomenės elitu (Young, 1958). Ši prognozė, teikta 2034 metams, vargiai ar pasitvirtins, tačiau ji liudija, koks stiprus pokario epochoje buvo tikėjimas, jog technologija ir mokslas naujai pertvarkys demokratijos sprendimų priėmimo mechanizmus (žr. Smith, 1972:57–70; Dahrendorf, 1959; Meynaud, 1968; Ellul, 1964).

„Technokratija", kaip socialinis sąjūdis, kilo Jungtinėse Valstijose prieš Pirmąjį pasaulinį karą paplitus dviejų inžinierių – F. W. Tayloro (žr. 3.6.10) ir Henry L. Gantto, taip pat ekonomisto Vebleno idėjoms. Tarpukario periodu įkvėpti inžinerijos idėjų, kampaniją už racionaliau ir moksliškiau tvarkomą visuomenę organizavo Howardas Scottas ir Walteris Rautenstrauchas. Savo kulminaciją ji pasiekė ketvirtojo dešimtmečio pradžioje – 1932–1933 metų rudens ir vasaros nacionaliniuose debatuose (Akin, 1977). Depresijos kamuojamoje šalyje technokratų raginimas taikyti mokslinius bei technologinius principus socialinei, politinei bei ekonominei visuomenės organizacijai išreiškė tikėjimą mokslininkų ir inžinierių galia išspręsti problemas, kurių nesugebėjo įveikti politikai. Technokratai buvo įsitikinę, jog chaoso galima išvengti tik taip radikaliai pertvarkius visuomenę, kad problemos galėtų būti sprendžiamos moksliškai. Kaip pažymi Akinas (1977), sąjūdis nesėkmę patyrė iš dalies dėl to, kad reikiamo dėmesio neskyrė konfliktui tarp technologinio elitizmo ir demokratinio sprendimų priėmimo principo. Viešuose debatuose išaiškėjus šioms jo implikacijoms, sąjūdžiu buvo nusivilta. Tačiau technologijos poveikio visuomenei idėja nebuvo užmiršta. 1941 m. Jamesas Burnhamas iškėlė tezę, jog Veblenas ir Scottas buvo teisūs, nes technokratija išties triumfavo: ekspertai įgijo galią, nes įgijo žinių (Burnham, 1941). Technologijos pažanga sukėlė tai, ką Burnhamas pavadino „menedžerių revoliucija"; jai vykstant valdžios svertai perėjo į technines

ir vadybinės klasės rankas. Vėliau, septintąjį dešimtmetį, šią tezę naujai kėlė J. K. Galbraithas (žr. 3.5.2), Vebleno mokinys, argumentavęs, jog naujoje pramoninėje valstybėje reali sprendimų priėmimo galia priklauso „technostruktūrai". Kitaip nei ortodoksiniai ekonomistai, Galbraithas argumentavo, jog sprendimų priėmimas turi būti analizuojamas grupėse, o ne individualistiniame kontekste. Grupėse sprendimų priėmimo procesą valdo ekspertai:

> Dažnai būna taip, kad individas turi žinių, kurios galėtų pakeisti grupės sprendimą. Tačiau galioja bendra taisyklė: jeigu sprendimui reikia specializuotų tam tikros žmonių grupės *[sic]* žinių, jų tinkamumas ir paties sprendimo priimtinumas gali būti patvirtintas tik panašios grupės, disponuojančios panašiomis žiniomis. Grupės sprendimas, jeigu jo neatsveria kitos grupės sprendimas, paprastai bus absoliutus ... Realioji sprendimų galia priklauso techniniam, planavimo bei kitokiam specializuotam personalui ... Nėra pavadinimo visiems tiems, kurie dalyvauja grupės sprendimų priėmimo procese ir organizacijai, kurią jie sudaro. Siūlau šią organizaciją vadinti Technostruktūra.
> *(Galbraith, 1969:75–80)*

Jacques'o Ellulio nuomone, „technizavimui" pakeitus „racionalizavimą", politikas (kaip tai pranašavo Weberis) pasidaro visiškai priklausomas nuo eksperto:

> Paprastai egzistuoja tik vienas logiškas ir priimtinas sprendimas. Tad politikas verčiamas rinktis tarp ekspertų sprendimo, kuris vienintelis yra racionalus, ir kitų sprendimų, kuriuos jis, žinoma, gali ryžtis priimti savo rizika, bet kurie nėra racionalūs ... Faktiškai politikas jau neturi realaus pasirinkimo; sprendimas automatiškai išplaukia iš paruošiamųjų techninių projektų ... kiekvienas pažangos žingsnis tyrimo, administravimo ir organizavimo technologijose savaime riboja politikos galią.
> *(Ellul, 1964:258–259)*

Technokratinį argumentą kėlė ir Danielas Bellas savo knygoje *The End of Ideology* (1960). Jo tezė buvo tai, kad visuomenėse, kuriose esminį vaidmenį turi žinios (postindustrinėse visuomenėse) sprendimų priėmimui didžiausią įtaką darys tie, kurie disponuoja techninėmis žiniomis apie šiuolaikinės visuomenės funkcionavimą. Tai nereiškia, jog išnyks visos ideologinės sprendimų priėmimo formos, o technokratija bus dominuojantis veiksnys: „ateities visuomenėje, kad ir kaip ją apibrėžtume, mokslininkas, profesionalas, technikas ir technokratas bus svarbiausi" (Bell, 1976:79). Šiuo sprendimų priėmimo modeliu iš esmės rėmėsi ir idėja, jog įvyks visų pramoninių visuomenių, nepaisant ideologinių skirtumų, konvergencija, nes sprendimų priėmimo struktūras Rytuose ir Vakaruose formuoja bendra technokratinė kultūra (Bell, 1976:112–14). Kaip optimistiškai skelbė Galbraithas:

> Dviejų regimai skirtingų pramoninių sistemų konvergencija ... vyksta visose svarbiausiose srityse. Ir tai išties labai sveikintinas reiškinys. Ilgainiui, ir galbūt greičiau nei įsivaizduojame, ji padės atsikratyti neišvengiamo konflikto, kylančio dėl nesuderinamų skirtumų, grėsmės.
> *(Galbraith, 1969:392)*

❖ Technokratija ir racionalaus karo teorija

Racionalus biudžetas

Bello technokratinį sprendimų priėmimo modelį iliustruoja technokratijos įsigalėjimas šaltojo karo laikais:

> 1960–1965 metų McNamaros „revoliucija" visiškai transformavo karinę logistiką, ir dėl to galima sakyti, jog McNamara užėmė vietą šalia Saint-Simono ir Fredericko W. Tayloro technokratijos panteone.
> *(Bell, 1976:357)*

Bellas aiškina, jog Gynybos departamentas, vadovaujant McNamarai, buvo revoliucionizuotas – įdiegtos racionalios programinio finansavimo struktūros: PPBS (planavimo, programavimo ir biudžetavimo sistemos; žr. 3.8.6). Šį logiškai funkcionalų biudžeto formavimą bei naudos/sąnaudų analizę buvo palyginti nesunku įdiegti gynybos srityje, nes čia buvo sutariama dėl tikslų. Tačiau kaip pastebi Bellas, kitose viešosios politikos srityse, tokiose kaip socialinė arba rūpybos politika, gali būti pasiektos technokratijos galimybių ribos. Būtent karinėje srityje technokratijos įtaka buvo didžiausia:

> Užsienio politikos dalykai nebuvo tik vidaus politikos atspindys, čia buvo sprendžiami nacionalinių interesų gynimo klausimai, priimami strateginiai sprendimai, paremti priešininko išgalių ir ketinimų apskaičiavimu. Kartą priėmus pagrindinį politinį sprendimą – priešintis komunizmo ekspansijai – daugelis techninių sprendimų, grindžiamų karinės technologijos bei strategijos sumetimais, įgijo didžiulės reikšmės tolesnei politikos raidai.
> *(Ibid.: 364)*

Karas kaip racionalus lošimas

Technokratinis mentalitetas, kurį, pasak Bello, įkūnijo McNamara, buvo unikalios XX a. istorinės fazės – šaltojo karo – produktas.

Technokrato įtaka sprendimų priėmimo procesui pastebima nuo šaltojo karo pradžios – šeštojo dešimtmečio pabaigos. Po Antrojo pasaulinio karo buvo nuspręsta, kad įvairių sričių tyrinėtojų ir strategų talentai turėtų būti panaudoti išsaugoti taikai. 1948 m. JAV Karinės oro pajėgos skyrė lėšų privačiai RAND *(Research and Development)* korporacijai – visų „minties tankų" motinai. RAND subūrė matematikus, politikos mokslininkus, sistemų analitikus, inžinierius, sociologus bei kitus specialistus ir iškėlė jiems užduotį sumodeliuoti karo strategiją branduolinio ginklo pasaulyje.

Modeliuotojai, įkvėpti Neumano „lošimų teorijos", mėgino parodyti, jog tokiomis sąlygomis karas veikiau būtų panašus į racionalų lošimą, o ne į nuožmųjį Armagedoną. Šia idėja buvo grindžiama „beavarinė" *(failsafe)* sistema, pasiūlyta Alberto Wahlstetterio, pagal kurią 24 valandų per parą raketinė parengtis turėjo būti racionali atgrasos priemonė prieš sovietus, kurie, tu-

rėdami savus karinių lošimų teoretikus, naudotųsi sprendimų priėmimo sistema, panašia į JAV sistemą (konvergencija).

Prezidentu išrinktas Kennedy Robertą McNamarą paskyrė Gynybos reikalų sekretoriumi (1961–1968). McNamara buvo vienas įtakingiausių *Ford Motors* korporacijos vadybininkų ir vienas iš sistemų analizės pradininkų. Kennedy laikais didžiulės įtakos įgijo technokratai ir RAND korporacijos „vunderkindai". Racionalios karo teorijos apoteozės nereikėjo ilgai laukti. Kubos raketinė krizė (1962) pademonstravo, jog racionalaus karo modeliai nėra itin logiški. Tačiau RAND personalo įtaka Kennedy laikais ir vėliau Johnsono prezidentavimo metu buvo akivaizdi ir kitose politikos srityse, – ten, kur vyravo įsitikinimas, jog mokslinių metodų taikymas yra tikrasis problemų sprendimo kelias. RAND korporacijos (ir Hudsono instituto, įsteigto Hermano Kahno, buvusio RAND nario) įtaka buvo akivaizdžiausia per Vietnamo karą. Robertas McNamara atsistatydino 1968 m. Racionalaus socialinių problemų sprendimo idėja galbūt subliuško žlugus „Didžiosios visuomenės" programai, tačiau archetipinio XX a. technokrato McNamaros įtaka karo ir taikos problemoms išliko.

RAND istorijos klausimu žr. Williams and Palmatier (1992); žr. taip pat 2.8.2. ◆

Klasikinė pliuralizmo pozicija ekspertų atžvilgiu yra ta, kad jie turi būti „po ranka", bet ne „viršuje". Naivi idėja, jog technokratas tėra politikų parankinis, buvo puolama tiek radikaliųjų, tiek konservatyviųjų technokratų galios kritikų (žr. Smith, 1972). Radikalams technokratų politinės galios didėjimas reiškė naujo elito, susivienijusio su kapitalizmą ir karinį pramoninį kompleksą palaikančiomis jėgomis, atsiradimą (Gouldner, 1970; Chomsky, 1971). Tačiau kaip pastebi Fischeris (1991), nerimas dėl to, kad sprendimų priėmimo procesą į savo rankas perims technokratai bei technokratinis diskursas, kilo ne tik kairiajame, bet ir dešiniajame politiniame sparne. Aštuntąjį ir devintąjį dešimtmetį susirūpinimą dėl technokratų įtakos politiniam procesui ir dėl jų keliamos grėsmės liberaliosios demokratijos tvarkai ėmė reikšti „naujoji dešinė". Pasak Fischerio, Amerikos neokonservatoriai „Didžiosios visuomenės" programą suvokė kaip technokratinės savivalės viršūnę. Šios knygos antrojoje dalyje nagrinėjome, kaip ši liberalių/reformistinių ekspertų įsiviešpatavimo grėsmė padėjo atsirasti „minties tankams", propaguojantiems grįžimo prie laisvosios rinkos idėjas. Idėja, kad politinius sprendimus vis labiau lemia ekspertų nuomonė ir kad sprendimų priėmimas šiuolaikinėje visuomenėje yra „problemų" analizė ir „sprendimų" įgyvendinimas, buvo aiškiausiai artikuliuota žymiojoje Kennedy kalboje Jeile 1962 m.:

> Dauguma problemų ... kurios dabar mums iškyla – iš esmės yra techninės ir administracinės. Jos yra pernelyg sudėtingos, kad jas galėtų spręsti triukšmingi sąjūdžiai, dažnai sukrėsdavę mūsų šalį praeityje. Dabar mums tenka dorotis su problemomis, kurios pranoksta daugumos žmonių, daugumos valdininkų supratimo galias, ir dėl kurių gali nesutarti net ekspertai, bet vis dėlto mes veikiame išlikdami savo tradicinėje politinėje sistemoje.
> *(Cituojama pagal Fischer, 1991:336)*

Radikalų ir konservatorių nuomone, „tradicinei politinei sistemai" didžiulę grėsmę kėlė būtent šis įsitikinimas, jog politinės darbotvarkės klausimai „pranoksta daugumos žmonių supratimą". Vis dėlto, kaip parodė Massey (1988), branduolinės energetikos srityje

(išties labai techniškoje) realus „technokratų“ poveikis sprendimų priėmimo procesui nebuvo toks reikšmingas, kaip vylėsi mokslininkai ar baiminosi „antiutopistai“, pranašavę „naujojo šaunaus pasaulio“ atėjimą (žr. Gendron, 1977). Tiesą sakant, technokratai paprastai skundžiasi tuo, jog politikai beveik nekreipią į juos dėmesio (žr., pvz., Brown and Lyon, 1992; Tournon, 1992; Mills, 1993). Panašiai, nepaisant tariamos ekonomistų įtakos, patys ekonomistai skundžiasi, jog politiniai sprendimai priimami paprastai ignoruojant jų „ekspertinę“ nuomonę (Singer, 1993; Coats, 1981, 1989; Stein, 1981, 1984; Stockman, 1987). Pasak Hendersono, sprendimų priėmimo procese vyrauja veikiau „namudinė“, o ne ekspertinė ekonomikos samprata (Henderson, 1986). Tad atrodo, jog politika yra kur kas atsparesnė technokratijos puolimui, nei prognozavo septintojo ir aštuntojo dešimtmečio autoriai (žr. Jenkins-Smith, 1990; ir 3.8).

❖ Andrew Massey, *Technocrats and Nuclear Politics*, 1988

Techninių profesionalų/ekspertų, arba technokratų, galia technologijų bei mokslo srityse pripažįstama nuo seno. Šioje studijoje, analizuojančioje britų politiką branduolinės energetikos srityje, Massey nagrinėja mokslininkų – branduolinės energetikos specialistų – įtaką politiniam procesui. Jis parodo, jog mokslininkai su savo ekspertinėmis žiniomis nedaro tiesioginės įtakos politikai, tačiau jų įtaka reiškiasi sudėtingesniu būdu. Ją veikiau nusako jų pajėgumas politikus bei viešuosius pareigūnus aprūpinti žiniomis apie turimas technines priemones jų tikslams įgyvendinti. Tačiau pats problemų bei alternatyvų apibrėžimas priklauso ne tik nuo ekspertinių žinių:

> Pokario Britanijoje klostantis globos valstybei didėjo ir profesionalų galia. Turbūt neatsitiktinai techninių klausimų politizavimas atspindi pokarinio korporacinio konsensuso pabaigą. Nagrinėjant politikos vaidmenį, tą, kuris apibrėžia ir struktūrizuoja profesionalų galią branduolinės energetikos srityje ... paaiškėja, jog technokratai išties darė ir darys įtaką branduolinės energetikos politikai, tačiau tik tam tikrose politikų nubrėžtose ribose (p. 187, 190).

Savo išvadoje Massey pabrėžia, jog profesionalūs ekspertai egzistuoja tam tikroje politinėje bei institucinėje aplinkoje, kuri struktūrizuoja naudojimąsi jų žiniomis pagal valstybės ir rinkos diktuojamus reikalavimus. Britanijoje, kaip ir kitose šalyse, svarbiausius sprendimus branduolinės politikos srityje priima politikai ir verslininkai, o ne mokslininkai. ◆

❖ Teorijų ir modelių naudojimas analizėje

S. Harrison, D. J. Hunter and C. Pollit, *The Dynamics of British Health Policy*, 1990

Kaip ir daugelyje kitų šalių, Britanijoje sveikatos apsaugos politika pastarąjį dešimtmetį patyrė nemažai pokyčių. Šioje knygoje autoriai mėgina išsiaiškinti jėgas, kurios formavo šią politiką Britanijoje. Jie išmėgina šešis analizės modelius:

- *Racionalus sistemiškumas.* Ar sprendimai buvo priimami pagal tam tikrą racionalią procedūrą?
- *Inkrementalizmas.* Ar sprendimai buvo priimami „išsikapanojimo" būdu?
- *Neopliuralizmas.* Ar politika buvo grupių ir politikos tinklų spaudimo padarinys?
- *Viešųjų sprendimų teorija.* Ar sveikatos apsaugos politikos pokyčius galima paaiškinti ekonominiais modeliais?
- *Neoelitizmas.* Ar politikos pokyčius galime paaiškinti kaip kelių įtakingų grupių ir medikų profesijos poveikio padarinį?
- *Neomarksizmas.* Kaip neomarksistinės valstybės vaidmens šiuolaikiniame kapitalizme teorija paaiškintų sveikatos apsaugos politikos pokyčius?

Jie daro išvadą, jog geriausią sveikatos apsaugos politikos dinamikos paaiškinimą teikia neoelitizmo ir neomarksizmo modeliai. Devintojo dešimtmečio pradžios ideologiniai poslinkiai buvo ekonominių veiksnių, modifikavusių pagrindinių elitų struktūrą, padarinys. Tačiau jie pabrėžia, jog ši politika negali būti adekvačiai paaiškinta pagal kurį nors vieną modelį. Šia išvada jie patvirtina ir kitų analitikų požiūrį, jog sveikatos apsaugos politika negali būti paaiškinta pagal vieną teoriją (žr. Klein, 1974:219–220).

Debra W. Stewart, „Women in public administration", in Lynn and Wildavsky (eds), 1990

Šiame straipsnyje autorė, naudodamasi trimis teoriniais modeliais: „politine", „psichologine" ir „sociologine" paradigma, nagrinėja moterų vaidmenį viešojoje administracijoje. Politinė paradigma dėmesį telkia į moterų dalyvavimo politiniuose procesuose pobūdį, į moterų sąjūdžių vaidmenį, moterų įsitraukimo į elitą mastą. Psichologinėje paradigmoje daugiausia dėmesio skiriama individų charakteristikoms: stereotipams, susijusiems su lytimi, elgsenos ir tarpasmeninių santykių pobūdžiui, savigarbos vaidmeniui, elgsenos modifikavimo galimybėms. Sociologiniame modelyje nagrinėjami organizacijų struktūrizavimo būdai ir galios pasiskirstymas organizacijų viduje. Kiekviena iš šių paradigmų siūlo skirtingas moterų statuso viešajame gyvenime pakeitimo strategijas.

Andrew Bowers, *Something in the Air: Corporate Power and the Environment,* 1984

Šioje aplinkos taršos problemos studijoje autorius lygina du modelius, pagal kuriuos analizuojama aplinkosaugos politika – pliuralistinį ir politinės ekonomijos/marksizmo modelį. Analizuodamas korporacijų galią Londono plytų kompanijos (LPK) pavyzdžiu, jis argumentuoja, jog turi būti atsižvelgiama į konkrečias sprendimų priėmimo aplinkybes. Kai kuriais atvejais, kai kur ir kai kada LPK išties sugebėdavo savo verslo interesus iškelti virš kitų interesų, kaip tai prognozuoja marksistinis modelis. Tačiau ten, kur ekonominiai verslo interesai silpnesni, jėgų balansas gali pasikeisti ir tada sprendimų priėmimo procesas labiau atitinka pliuralizmo modelį. Kitaip sakant, aiškinant LPK galią abu modeliai teikia tam tikrų įžvalgų į korporacijų galią. Autorius mano, jog šiais modeliais geriausia naudotis analizuojant skirtingas konkretaus atvejo stadijas, kai jos nelaikomos jų universaliomis galios teorijomis. ◆

3.4 RACIONALUMAS IR SPRENDIMŲ PRIĖMIMAS

3.4.1 Racionalumas: sociologinis ir ekonominis kontekstas

Sprendimų priėmimo analizėje naudojama racionalumo sąvoka turi du kontekstus, arba šaltinius:

- ekonominis racionalumas, kaip suprantamas ekonominėje teorijoje;
- biurokratinis racionalumas, kaip formuluojamas sociologinėse organizacijų ir pramoninės visuomenės teorijose.

Atitinkamai šios srities literatūroje vyrauja ekonomistai, besidomį organizacijomis, ir sociologai, besidomį ekonomika. Iš autorių, nagrinėjusių racionalumo vaidmenį viešojoje politikoje, paminėtini Simonas, Lindblomas, Marchas, Olsenas, Cyertas ir Cohenas. Tačiau prieš aptariant jų idėjas būtina nurodyti teorinį jų kontekstą. Pirmiausia racionalumas, kaip jis suprantamas viešosios politikos analizėje, kildinamas iš *homo economicus* modelio. „Ekonominis žmogus" – tai individas, kurio veikla grindžiama savo naudos išskaičiavimu. Priimdamas sprendimus toks individas pirmiausia įsigyja visą reikiamą informaciją, pagal tą informaciją įvertina skirtingas alternatyvas ir tada pasirenka tą alternatyvą, kuri leidžia lengviausiai pasiekti jo tikslus arba patenkinti jo interesus. Šios prielaidos pagrindu buvo kuriamas visas moderniosios ekonomikos statinys. Tačiau kaip matysime, „racionalumo" koncepcijos ginčija šią ekonominio racionalumo idėją ir teigia, jog individo priimami sprendimai neatitinka šio modelio arba idealo.

Kitas kontekstas, kuriame formavosi „racionalumo" koncepcijos, buvo organizacijų analizė. Racionalumas, pirmiausia dėl vokiečių sociologo Maxo Weberio (1864–1920) įtakos tapo įtvirtinta tema sprendimų priėmimo analizėje. Marxas kapitalizmą traktavo kaip iš esmės iracionalią sistemą, o istoriją laikė konfliktų istorija, o Weberio modelyje kapitalizmas traktuojamas kaip labai racionali sistema, o istorija suvokiama kaip racionalizacijos ir biurokratinės „demistifikacijos" procesas. Pasak Weberio, pagrindinė kapitalizmo jėga – jo sugebėjimas skleisti tos rūšies instrumentinį racionalumą, kurį simbolizuoja mašinos. Organizacinis mašinos analogas pramoninėje visuomenėje yra biurokratija. Pramoninė visuomenė, sukurdama, pasak Weberio, „racionalų-teisinį" autoritetą, kaip efektyviausią valdymo formą, sugriovė „tradicines" ir „charizmatines" autoriteto formas.

Tradicinis autoritetas rėmėsi prigimtinės, arba Dievo duotos, galios idėja. Tokio autoriteto teisėtumas grindžiamas istorija ir paveldu. Charizmatinis autoritetas įgyjamas dėl unikaliai patrauklių sugebėjimų ir savybių. Abi šios autoriteto formos yra mažiau stabilios ir tvirtos už „racionalias-teisines" autoriteto formas. Racionalus-teisinis autoritetas kyla iš sutikimo, įstatymų bei taisyklių ir yra „techniškai pranašesnis". Būtent ši kapitalistinėje visuomenėje vyraujanti autoriteto forma buvo svarbiausias biurokratinės organizacijos plėtros veiksnys. Pasak Weberio, vyraujanti pramoninių visuomenių tendencija yra valdžios legitimizavimas racionaliomis-teisinėmis priemonėmis. Kaip matėme pirmojoje dalyje, tas faktas, jog šiuolaikinių visuomenių politinį diskursą formuoja viešoji politika, žvelgiant iš Weberio perspektyvos, liudija, jog mūsų politikos formos daugiausia yra ra-

cionalaus-teisinio tipo. Geriausia organizacinė racionalios-teisinės tvarkos forma, anot Weberio, yra biurokratija. Weberio pateiktą biurokratijos „idealųjį tipą“, arba modelį, apibūdina šios savybės:

- specializacija;
- hierarchija;
- taisyklės;
- beasmeniškumas;
- skiriamieji pareigūnai;
- etatiniai pareigūnai;
- karjeros pareigūnai;
- viešosios srities ir privačių valdų atskyrimas.

Šiose biurokratijos savybėse galima įžvelgti tam tikrų pavojų politiniam autoritetui:

> Normaliomis sąlygomis brandžios biurokratijos galia visada pranoksta kitas galias. „Politinis šeimininkas“, bendraudamas su profesionaliu administracijos pareigūnu, atsiduria „diletanto“ prieš „ekspertą“ vaidmenyje. Ir tai pasakytina apie bet kurį „šeimininką“, kuriam biurokratija tariamai tarnauja – apie „tautą“ ... parlamentą ... tiesiogiai renkamą prezidentą, paveldimąjį ir „absoliutų“ ar „konstitucinį“ monarchą.
> *(Weber, 1991:232)*

Pokario epochoje racionalumo idėja buvo svarbiausia sprendimų priėmimo teorijos ir praktikos sąvoka. Šia sąvoka grindžiamuose sprendimų priėmimo modeliuose argumentuojama, jog, norėdami suprasti realų sprendimų pasaulį, sprendimą turime traktuoti kaip racionalių procesų rezultatą. Vėberiškasis racionalumo imperatyvas buvo racionalumo analizės viešojoje politikoje išeities taškas. Tačiau pagrindinė šios literatūros tema buvo „idealiojo tipo“ kritika, apeliuojanti į sprendimų priėmimo realybę, kuri smarkiai skiriasi nuo Weberio modelio, taip pat žmogiškojo racionalumo ribotumo analizė.

3.4.2 Simonas: ribotas racionalumas

Herberto Simono darbai yra esminiai sprendimų priėmimo racionalumo analizei. Gaila, kad šis autorius dažnai studijuojamas jo darbų citatų, o ne pačių darbų analizės, pagrindu. Tai visiškai netikęs požiūris į autorių, kuris padarė (ir daro) tokį ryškų poveikį visiems socialiniams mokslams. Todėl šiame skirsnyje aptarsime kai kuriuos svarbiausius jo teorijos bruožus ir pasiūlysime įvairių jo knygų bei straipsnių skaitymo strategiją. Žvelgdami į jo idėjas jų raidos aspektu mėginsime išvengti tendencijos jį įsprausti į siaurą ir šiek tiek dirbtinę vadinamojo „racionalizmo ir inkrementalizmo“ ginčo plotmę (žr. toliau, 3.4.3).

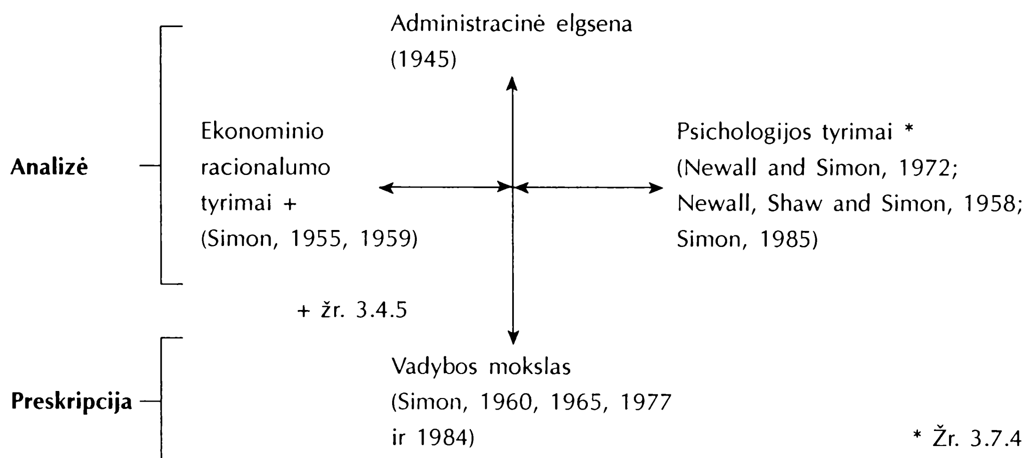
Kaip ir kitų viešosios politikos mokslo „tėvai steigėjai“, tokie kaip Lasswellas, Simonas teorizuoja įvairiais lygmenimis kirsdamas skirtingų disciplinų ribas. Jis gimė 1916 m., studijavo Čikagos universitete, apgynė doktoratą politinių mokslų srityje, parašė reikšmingų darbų organizacijų sociologijos, viešojo administravimo, ekonomikos, psichologijos,

kompiuterijos ir politinių mokslų srityse (šalia daugelio kitų jo domėjimosi sričių). 1978 m. gavo Nobelio ekonomikos premiją. Tačiau visuose jo darbuose pastebima viena jį ypač dominusi tema: sprendimų priėmimas organizacijose. Šioje knygoje Simono indėlį į sprendimų priėmimo analizę aptarsime nagrinėdami:

- jo ankstyvąją „administracinės elgsenos" studiją (1945);
- ekonominių administracinės elgsenos aspektų analizę vėlesniuose darbuose;
- psichologinių administracinės elgsenos aspektų analizę vėlesniuose darbuose;
- jo analitinio modelio sąsajas su jo rekomendacijomis ir siūlymais.

Šiame skirsnyje dėmesį sutelksime į du aspektus: į analitinį modelį, jo iškeltą nagrinėjant administracinę elgseną, ir į vėlesnį „normatyvinį" modelį, kur sprendimų priėmimas traktuojamas kaip vadyba (3.1 diagrama). Analitiniai ir normatyviniai jo darbo aspektai glaudžiai siejasi tarpusavyje. Vis dėlto jų neskyrimas sukelia tam tikros painiavos (žr., pvz., Smith and May, 1980). Nors privalome pripažinti faktų ir vertybių, analizės ir preskripcijos ryšį, kad suprastume Simono idėjas, šiuos dalykus turime skirti. Ir nors būtina suvokti ryšius tarp įvairių Simono koncepcijos aspektų, dėstymo paprastumo sumetimais juos nagrinėsime palyginti atskiruose kontekstuose. Tad jo įnašą į ekonominę analizę aptarsime 3.4.5 skirsnyje, o į psichologiją – 3.7.4 skirsnyje.

3.1 diagrama. Simonas: analizė ir preskripcija



Kalbant apie skaitymo strategiją, siūlau pradėti nuo jo knygos *Administrative Behaviour* (1945), po to skaityti jo psichologinius darbus (pvz., Newall and Simon, 1972), 1955 ir 1959 m. straipsnius apie ekonominį racionalumą ir knygą March and Simon, 1958. Perskaičius šią medžiagą galima imtis preskripcinių vadybos idėjų (Simon, 1960, 1965). Bendresnio pobūdžio idėjų teikia Simono paskaitos apie žmogiškąjį racionalumą (Simon, 1983) ir jo straipsnis apie žmogaus prigimtį politikoje (Simon, 1985).

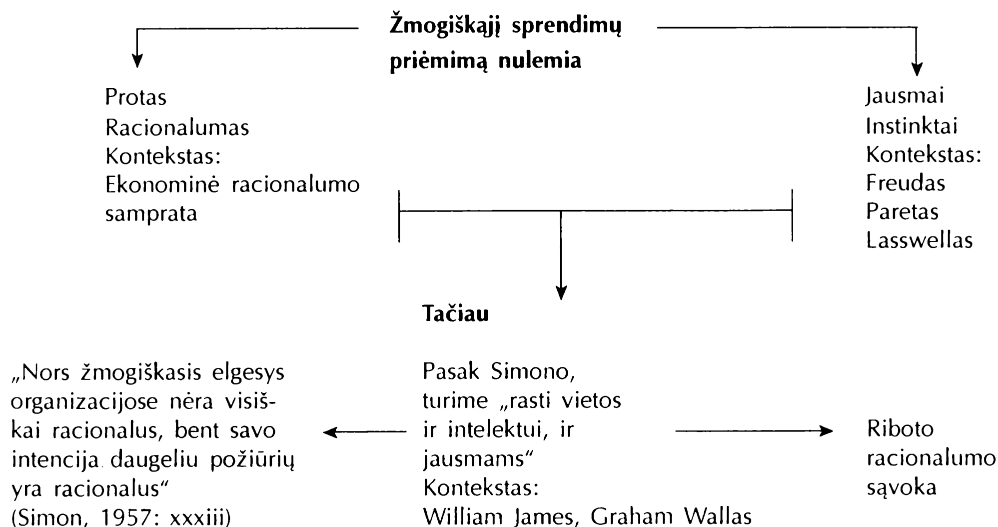
Administracinė elgsena

Simono tikslas pirmeiviškame darbe *Administrative Behaviour* – paaiškinti organizacijų elgseną realiomis, o ne idealiomis kategorijomis. Čia jam svarbiausia yra racionalumo problema. Anot Simono, socialinių mokslų požiūris į racionalumą primena „šizofrenijos atvejį":

> Vienoje pusėje turime ekonomistus, kurie ekonominiam žmogui priskiria neįtikėtinas visažiniškojo racionalumo savybes ... Kitoje pusėje turime socialinės psichologijos tendencijas, kildinamas iš Freudo, kurios visą pažinimą mėgina redukuoti į afektus ... Vyresnioji elgsenos mokslų teoretikų karta, veikiama Freudo, didžiausiomis pastangomis mėgino įrodyti, jog žmonės toli gražu nėra tokie racionalūs, kokiais vaizduojasi esą.
> *(Simon, 1957: xxiii)*

Tad socialiniuose moksluose vyrauja, viena vertus, ekonomistų siūlomas sprendimų priėmimo modelis: žmogiškosios būtybės turi tam tikrų preferencijų, pagal kurias *homo economicus* gali atsirinkti veiksmo allternatyvas; jis disponuoja tobulomis žiniomis; jo galia įgyti ir apdoroti šią informaciją yra beribė; ir jis visada gali atsirinkti geriausią alternatyvą. Ekonominis žmogus vadovaujasi protu ir racionaliu išskaičiavimu. Kita vertus, Freudas, Paretas ir Lasswellas žmogaus veiksmus traktuoja kaip elgseną, nulemtą aistrų, instinktų ir pasąmoninių geismų bei baimių. Atmesdamas šią priešpriešą Simonas mėgina parodyti, kaip gali būti aiškinamas sprendimų priėmimas organizacijose nepuolant į vieno kurio nors kraštutinumo glėbį. Analizė turi siekti „rasti vietos ir intelektui, ir jausmams" (Simon, 1957:200). Jis mėgina parodyti, jog žmogiškasis elgesys, kad ir nebūdamas racionalus ekonomistų prasme, „savo intencija daugeliu požiūrių yra racionalus". Iškėlęs „riboto racionalumo" sąvoką jis mėgina apibūdinti tą racionalumą, kuris nėra absoliutus, tačiau kartu nėra ir „iracionalus" (žr. 3.2 diagramą).

3.2 diagrama. Simonas: riboto racionalumo modelis



Pasak Simono, svarbu suprasti, kaip sprendimų priėmimo analizę veikė šios dvi priešingos pozicijos: viena jų rėmėsi visiškai nerealistiniu ekonominiu „idealiuoju tipu“, o kita – Freudo požiūriu į žmogiškąją prigimtį. Simono įsitikinimu, iš tikrųjų šiedu modeliai nepadeda suprasti sprendimų priėmimo realybės. Psichologinio modelio atveju problemos ištakos siekia Grahamo Wallaso ir Freudo nesutarimus dėl proto ir iracionalumo vaidmens politikoje. Kaip Simonas rašo savo straipsnyje apie žmogaus prigimtį politikoje (1985), Lasswellui didžiausią įtaką padarė Freudas, o Wallasas įkvėpimo sėmėsi iš Williamo Jameso:

> Lasswellą traukė patologiniai ir pusiau patologiniai atvejai, o Wallasą domino instinktų, emocijų, neinformuotumo vaidmuo normalioje elgsenoje ... Manau, kad galima tvirtai teigti, jog apskritai žmonės yra racionalūs; kitaip sakant, jie paprastai elgiasi motyvuotai. Net beprotybės atveju galima kalbėti vos ne apie tam tikrą jos logiką, kurią mėgino atskleisti Freudas. Tačiau kalbėdami ne apie beprotybę, suvokiame, jog beveik visą žmogiškąją elgseną sudaro tikslingi veiksmai.
> *(Simon, 1985:295, 297)*

Pačiam Simonui artimesnės Jameso ir Wallaso nuostatos, nes jį pirmiausia domina ne patologinė, o toji „normali“ elgsena, kuri vyksta organizacijose. Knygoje *Administrative Behaviour* elgseną jis aiškina stebimų žmogiškojo pažinimo struktūrų terminais. Vėliau šią idėją jis plėtojo kognityvinės psichologijos studijose (žr. 3.7.4). Simono nuomone, tai, ką ekonomistai arba froidistai vadintų „iracionalumu“, nėra patenkinama racionalumo ribotumo samprata.

Tos knygos 5 skyriuje pateikiama ankstyvoji šios pozicijos formuluotė:

> Atskiro, izoliuoto individo elgsena negali pasiekti bent kiek aukštesnio racionalumo lygmens. Alternatyvų, kurias jis turėtų pasverti, skaičius yra toks didelis, o informacija, kurią jis turėtų apdoroti norėdamas jas įvertinti, tokia milžiniška, kad sunku įsivaizduoti net artėjimo prie objektyvaus racionalumo galimybę. Individo pasirinkimas vyksta „duotybių“ kontekste, t. y. tokių prielaidų, kurias subjektas priima kaip savo sprendimų pagrindą; jo elgsena yra adaptacinė tik šių „duotybių“ ribose.
> *(Simons, 1957:79)*

Tad žmogiškąjį racionalumą riboja:

- žinių ribotumas ir fragmentiškumas;
- padarinių nenumatomumas, dėl kurio sprendimų priėmėjui tenka kliautis vertinimo galia;
- dėmesio ribotumas: problemos turi būti sprendžiamos serijiniu būdu (po vieną vienu metu), nes sprendimų priėmėjas negali vienu metu aprėpti per daug problemų; vyksta dėmesio poslinkiai nuo vienos vertybės prie kitos;
- žmogiškųjų būtybių mokslumo, priklausančio nuo stebėjimo ir komunikavimo galių, ribotumas;
- žmogiškojo proto atminties pajėgumai: vienu metu jis gali mąstyti tik apie nedaugelį dalykų;
- žmogiškųjų būtybių įpročiai ir rutinos;

- dėmesio trukmės ribotumas;
- psichologinės aplinkos primetamos ribos;
- inicijuotos elgsenos ir dėmesio kryptingumo inercija;
- organizacinė aplinka, apibrėžianti pasirinkimo procesų parametrus (Simon, 1957:81–109).

Šią poziciją jis formuluoja ir knygoje *Models of Man*, išėjusioje 1957 m., kartu su antruoju *Administrative Behaviour* leidimu:

Žmogiškojo proto pajėgumas formuluoti ir spręsti kompleksines problemas yra labai menkas, palyginti su mastu problemų, kurių sprendimas būtinas siekiant objektyviai racionalios elgsenos realiame pasaulyje, ar bent artėjant prie tokio racionalumo standarto.
(Simon, 1957a:198)

Tačiau ar esant tokiems apribojimams apskritai galimas „racionalus" sprendimų priėmimas? Simonas argumentuoja, jog racionalumas iš esmės yra procedūrinis dalykas, kitaip sakant, jis gali būti traktuojamas kaip toks veiksmų arba veiksmų strategijos rinkimasis, kuris padeda pasiekti užsibrėžtų tikslų. Galima sakyti, jog individas elgiasi racionaliai, jeigu jo elgesys tikslingas arba nukreiptas į tam tikrų vertybių realizavimą. Organizacija gali būti laikoma racionalia, jeigu ji bet kurioje situacijoje siekia realizuoti arba maksimizuoti savo vertybes (Simon, 1957:76). Antrajame knygos *Administrative Behaviour* leidime Simonas pabrėžia, jog per laikotarpį nuo pirmojo jos leidimo jis daugiau dėmesio skyrė racionalių sprendimų ribotumo problemai. Pirminės koncepcijos pataisas atspindi jo straipsniai, skirti bihevioristinės racionalaus pasirinkimo teorijos analizei (žr. Simon, 1957:241–273). Anot Simono, norėdami suvokti organizacinio sprendimų priėmimo racionalumą turime naudotis ekonominio ir administracinio žmogaus modeliais:

Jeigu ekonominis žmogus maksimizuoja savo naudą – renkasi geriausią iš turimų alternatyvų, tai jo pusbrolis, kurį vadinsime administraciniu žmogumi, siekia patenkinamo (*satisficing*) sprendimo, ieško veiksmų strategijos, kuri jį tenkintų, būtų „pakankamai gera". „Tenkinimosi" kriterijai gana gerai žinomi verslininkams, net jeigu ir nėra žinomi daugumai ekonomistų; juos nusako tokios sąvokos: „užimamos rinkos dalis", „pakankamas pelnas", „sąžininga kaina".
Ekonominis žmogus mėgina dorotis su „realaus pasaulio" visuma. Administracinis žmogus pripažįsta, jog jo turimas pasaulio vaizdas yra radikaliai supaprastintas veržlios ir kunkuliuojančios pasaulio realybės modelis. Jis tenkinasi šiuo supaprastintu vaizdu, nes mano, kad realus pasaulis daugiausia yra tuščias, kad dauguma realaus pasaulio faktų neturi didelės reikšmės konkrečiai situacijai, su kuria jis turi dorotis, ir kad dauguma svarbiausių priežastinių grandinių yra gana trumpos ir paprastos. Todėl jis neatsižvelgia į tuos realybės aspektus, kurie jam nėra svarbūs šiuo laiko momentu (tai reiškia, kad jis neatsižvelgia į daugumą jos aspektų). Jis priima sprendimus vadovaudamasis supaprastintu situacijos vaizdiniu – atsižvelgia tik į keletą veiksnių, kuriuos jis laiko aktualiais ir esminiais.
(Simon, 1957: xxv)

Tad „administracinio žmogaus" sprendimų priėmimą Simonas charakterizuoja kaip veiklą riboto racionalumo pasaulyje, kurią į priekį varo ne tiek naudos maksimizavimo, kiek „tenkinimosi" sumetimai, vadinasi, savo sprendimus jis priima atsižvelgdamas ne į visas galimas alternatyvas. Be to, kadangi pasaulį jis mato kaip „tuščią" ir nekreipia dėmesio į reiškinių sąsają (į jų kompleksiškumą), jis gali priimti sprendimus, kurie nepranoksta ribotų jo pažinimo ir supratimo galių. Šį administracinio žmogaus modelį patvirtina, anot Simono, „sveikas protas": modelis atspindi sprendimų priėmimo realybę pasaulyje ir mūsų pačių patirtyje. Jis, be to, teigia, jog modelį patvirtina jo tyrimai kompiuterijos srityje.

Pagrindinė problema, anot Simono, yra organizacijose egzistuojančių racionalumo apribojimų suvokimo problema. Svarbiausia yra tai, kad tas, kuris dėl tam tikros problemos priima sprendimus, iš principo nėra pajėgus išanalizuoti visos reikiamos informacijos ir visų galimų sprendimų alternatyvų. Informacijos įgijimo ir alternatyvų suvokimo galimybes gali riboti faktas, jog jos konfliktuoja su kitomis gilesnėmis nuostatomis, vertybėmis, interesais ir tikslais. Ar politinių sprendimų subjektas realiai gali prognozuoti pasirinktos politikos padarinius? Realiame sprendimų priėmimo pasaulyje individualūs agentai susiduria su organizacijomis, kurios išpažįsta tam tikras vertybes, kurios turi savų prietarų, kultūrą, istoriją ir patirtį. Tad Simono nuomone, racionalus sprendimų priėmimas turi būti suvokiamas organizaciniame ir psichologiniame proceso kontekste. Kadangi sprendimų priėmėjai negali žinoti savo sprendimų padarinių ir nėra būdo palyginti įvairių padarinių naudingumo, praktiškai negali būti jokio tiesioginio ryšio tarp sprendimo padarinių ir priemonių, naudojamų jo tikslui pasiekti. Sprendimų priėmimo procese svarbu pasiekti patenkinamą, o ne maksimalų ar optimalų rezultatą. Padariniai nėra žinomi, tad agentai tenkinasi sprendimais, kurie turi bent tam tikrų sėkmės šansų.

Sprendimų analizei Simonas kelia dvi užduotis – teorinę ir praktinę. Teorinio lygmens analizė turi išaiškinti žmogiškojo racionalumo ribotumus organizaciniuose kontekstuose, o praktiniu požiūriu ji turi padėti kurti organizacinę aplinką, kurioje „individas, priimdamas sprendimus, galėtų kuo labiau priartėti prie racionalumo reikalavimų (apibrėžiamų organizacijos tikslų kategorijomis)" (Simon, 1957:241):

> praktinis administravimo mokslas siekia parodyti, kaip žmonės turėtų veikti, kad trūkstamomis priemonėmis pasiektų daugiausia administracinių tikslų.
> *(Simon, 1957:253)*

Simonas ir vadybinio sprendimų priėmimo mokslas

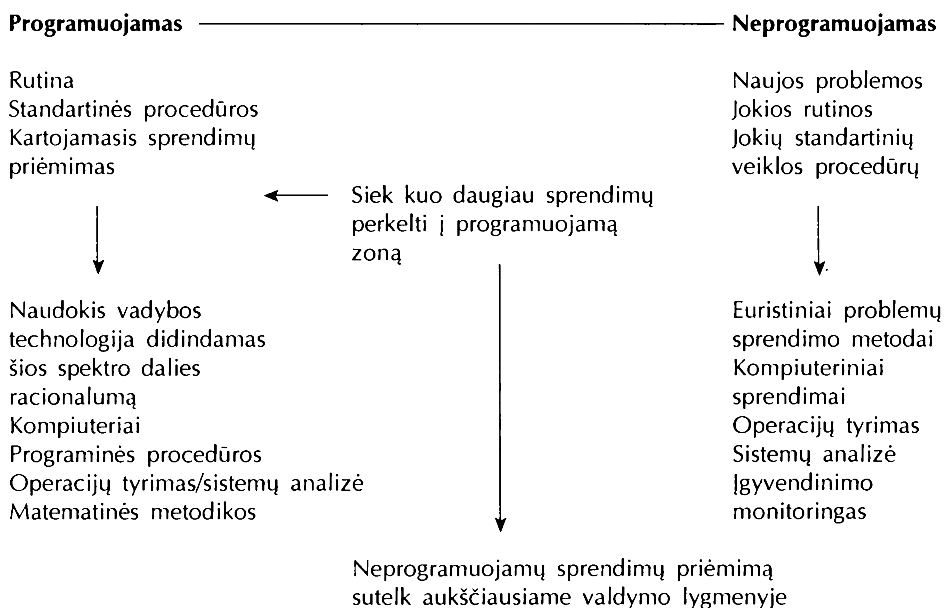
Knygoje *Administrative Behaviour* savo analitines pastangas Simonas apibūdina kaip „mėginimą konstruoti įrankius", nes:

> mes dar neturime ... adekvačių lingvistinių ir sąvokinių įrankių, kuriais galėtume realistiškai ir prasmingai aprašyti net paprastą administracinę organizaciją, t. y. aprašyti ją taip, kad galima būtų moksliškai analizuoti jos struktūros ir funkcionavimo efektyvumą.
> *(Simon, 1957: xlv)*

Tada jis nemanė galįs kuo nors prisidėti didinant tą organizacijų „efektyvumą". Tačiau po kelerių metų jis jau manė atradęs įrankių, leidžiančių kurti „naują vadybinių sprendimų mokslą".

Savo 1960 m. knygoje *The New Science of Management Decisions* Simonas svarsto klausimą, kaip gali būti tobulinamas sprendimų priėmimas naudojant naujas metodikas bei technologijas. Jis teigia, jog tai pasiekiama plečiant programuojamų ir siaurinant neprogramuojamų sprendimų sritį. Sprendimų priėmimas gali būti suvokiamas kaip kontinuumas, kurio viename gale yra programuojami, o kitame – neprogramuojami sprendimai (3.3 diagrama).

3.3 diagrama. Programuojami ir neprogramuojami sprendimai



Pasak Simono, nors organizacijos funkcionuoja ne taip racionaliai, kaip galėtų, naudojimasis vadybos technologija, operacijų tyrimo ir sistemų analizės metodikomis situaciją galėtų pagerinti. Racionalumas turi ir gali būti sprendimų priėmimo tikslu. Simonas dažnai laikomas optimistinio racionalizmo atstovu. Išties, jo darbuose entuziastingai propaguojamas racionalių technologijų bei kompiuterių naudojimas sprendimų priėmimo procese. Tačiau, kaip jis pažymi savo 1983 metų Stanfordo paskaitose, šį optimizmą dabar atšaldo jo realizmas. Žmogaus savanaudiškumas, jo nuomone, yra galinga motyvacinė jėga, o protas gali būti tik interesų taikymo ir jų apšvietos įrankiu – jis negali konfliktų išspręsti (Simon, 1983:105).

❖ Argumentas už racionalumą

Remdamasis naujausiais tyrimais psichologas Stuartas Sutherlandas mėgina ginti racionalumą (Sutherland, 1994). Pasak Sutherlando, viešųjų ir privačių sprendimų iracionalumas yra dažnas ir nepaneigiamas faktas, kurio rezultatai gali būti katastrofiški. Iracionalumą nulemia įvairiausios priežastys: apmąstymui skiriamo laiko nepakankamumas; ribotas žmogiškojo proto pajėgumas vienu metu spręsti daugelį problemų ir dorotis su kompleksiškumu; nesinaudojimas racionalaus mąstymo „įrankiais"; žmogiškųjų būtybių polinkis pasaulį įsivaizduoti pagal savo įnorius; organizacijų struktūros pobūdis. Tačiau Sutherlandas, kaip ir Simonas, nepuola į neviltį. Yra priemonių, kurios mums gali padėti apsiginti „nuo priešo mumyse" (*sic*). Jis siūlo visą pluoštą „receptų", kaip padidinti sprendimų priėmimo racionalumą, tarp jų ir šiuos:

- Nedaryk sprendimų remdamasis pavienio atvejo faktais.
- Apgalvok sprendimus prieš juos įgyvendindamas ar prieš paklusdamas įsakui.
- Priimant grupinius sprendimus būtinai išklausyk oponentų argumentus.
- Vadovo stilius turi būti demokratinis ir egalitarinis.
- Ieškok faktų, prieštaraujančių įprastiems įsitikinimams ir pripažintoms tiesoms.
- Susipažink su statistikos pradmenimis. ◆

Tad nors Simonas tiki sprendimų priėmimo racionalizavo galimybe, ilgainiui jo pažiūros modifikavosi. 1983 m. paskaitose jis argumentavo, jog individo racionalumo ribotumas nustato ribas ir institucijų funkcionavimo bei konstravimo galimybėms. Institucinio racionalumo ribas apibrėžia žmogiškųjų būtybių dėmesio koncentracijos pajėgumai, egzistuojanti vertybių įvairovė ir didesnis ar mažesnis netikrumo laipsnis, su kuriuo susiduria kiekvienas, priimantis sprendimus. Nors jis pripažįsta (kaip ir Sutherlandas aukščiau) šių problemų realumą, tačiau vis dėlto mano, kad galime jas įveikti. Tam tikri instituciniai dariniai yra „geresni" už kitus, nes padeda racionalizuoti sprendimų priėmimo procesą. Iš jų sąrašo paminėsime šiuos:

- *specialistų grupės ir organizacijos*, kurios gali dorotis su rutininėmis ir pasikartojančiomis problemomis;
- *rinkos:* Simonas teigia (Hayeko stiliumi), jog rinkos mechanizmai leidžia sumažinti sprendimų priėmimui būtinosios informacijos kiekį iki „pakeliamo" lygmens ir pasiekti „pakenčiamų", nors ir ne „optimalių", rezultatų. Tačiau, jo nuomone, rinkos kenčia nuo „eksternalitetų" ir todėl „gali būti naudojamos tik kartu su kitais socialinės kontrolės ir sprendimų priėmimo metodais; rinkos nėra nepriklausomas socialinių sprendimų priėmimo mechanizmas" (Simon, 1983:89);
- *ginčų sprendimo procedūros:* juridiniai arba teisminiai procedūrų teisėtumo, o ne rezultatų vertinimo metodai, Simono supratimu, teikia labai svarbų sprendimų priėmimo racionalizavimo metodą:

Ginčų sprendimo procedūros rinkas primena tuo, kad mažina būtinosios informacijos kiekį, kurį ginčo pusės turėtų apdoroti norėdamos veikti racionaliai. Tad jos teikia labai naudingą mechanizmą sistemoms su plačiai išsklaidyta, difūzine informacija, kurios komponentai vadovaujasi skirtingais tiks-

lais. Kiekvienas ginčų sprendimo proceso dalyvis turi aiškiai suvokti tik savo paties interesus ir jį tiesiogiai liečiančius faktus. Jam nebūtina suvokti kitų dalyvių interesų ar jų situacijų. Kiekvienas kelia aikštėn savo reikalą ir taip kiekvienas prisideda kuriant bendrą žinių ir supratimo fondą.
(Simon, 1983:90)

- *Techniniai sprendimų priėmimo įrankiai:* Simonas entuziastingai propaguoja kompiuterius bei vadybos mokslo ir operacijų tyrimo technologijas kaip priemones, padedančias racionalizuoti sprendimų priėmimo procesą. Jis pripažįsta, kad gali kilti problemų mėginant kvantifikuoti nekvantifikuojamus dalykus, tačiau nepraranda tikėjimo vadybos, matematikos ir dirbtinio intelekto galia:

Jeigu atrasime (tuo tikiu) sudėtingų ekologijos ir energetikos problemų sprendimus, t. y. sprendimus, kurie neprieštaraus tarpusavyje, tai tik todėl, jog sugebėsime sumodeliuoti pagrindinių šių problemų aspektų sąveiką ir aiškiai suvokti abipusių nuolaidų būtinybę.
(Simon, 1983:92)

- *Viešosios informacijos bazė:* nors didesnis visuomenės informuotumas yra svarbus sprendimų priėmimo racionalizavimo veiksnys, Simonas abejoja jo efektyvumu baimindamasis, viena vertus, žiniasklaidos tendencingumo ir kita vertus, ekspertų įtakos:

Į viešumą iškilusią problemą apsupa netikrumas bei konfliktuojančios vertybės ir tada jau sunku gauti ekspertinį jos įvertinimą ar legitimizuoti pačius ekspertus. Tokiais atvejais suvokiame, jog esama ir teigiamo, ir neigiamo jos sprendimo ekspertų. Tokių problemų negalime išspręsti palikę jas vienos ar kitos ekspertų grupės nuožiūrai. Geriausiu atveju problemą galime svarstyti pagal ginčų sprendimo procedūrą, ir tada mes, kaip stebėtojai, išklausysime ekspertų, tačiau sprendimą turėsime priimti patys.
(Simon, 1983:197)

- *Politinių institucijų pažinimas:* Simonas pripažįsta institucijų pajėgumą keisti žmogiškąją elgseną, tačiau jis neturi recepto, kaip gali būti keičiamos pačios institucijos, išskyrus didesnio politinio žmonių švietimo siūlymą. Net ir šį siūlymą teikdamas jis abejoja politiškai geriau išprususios visuomenės galimybe.
- *Žinios kaip racionalesnio sprendimų priėmimo proceso sąlyga:* apie Simoną dažnai sakoma, jog jis tiki beribe žinių galia pažangioje žmonijos raidoje. Tačiau tai nėra tiesa: Simonas puikiai suvokia pažinimo galių ribas racionalizuojant problemų sprendimą sudėtingame ir netikrame pasaulyje:

gamtos ir socialinių mokslų raidos rezultatai mums gali talkinti tose probleminėse srityse, kur svarbiausias ribojantis veiksnys yra žinių stoka. Tačiau mokslo žinios nėra filosofinis akmuo, išspręsiantis visas mūsų problemas.
(Simon, 1983:105)

Jo įsitikinimu, protas tėra instrumentas, negalintis mums padėti atsirinkti tikslų, o tik „padedantis efektyviau siekti sutartų tikslų“ (Simon, 1983:106). Čia aiškiausiai išryškėja Simono ir Lasswello kontrastas. Jeigu Simonas tiki, jog „naujasis vadybos mokslas“ ir technologija gali padėti „mums tapti racionalesniais“ *(ibid.)*, tai Lasswellui, kuris laikėsi psichologistinės, o ne kognityvistinės nuostatos, viešosios politikos mokslai atveria veikiau didesnes „laisvės“, o ne „racionalumo“, galimybes:

> Nepakankamai suvokiama, jog mokslo pastangų poveikis žmogiškiesiems santykiams yra veikiau didesnė laisvė, o ne didesnė prognostinė galia. Turiu omeny tai, kad mokslas nušviečia vienokį ar kitokį asmenybės bruožą, kuris iki tol veikė kaip individo sprendimus determinuojantis, tačiau neįsisąmonintas veiksnys. Tapęs sąmoningo suvokimo objektu veiksnys, kuris iki tol veikė „automatiškai ir nepermaldaujamai“, praranda šį privilegijuotą statusą. Dabar individas turi galimybę į šį veiksnį atsižvelgti priimdamas savo sprendimus.
> *(Lasswell, 1951a:524)*

Šiuo požiūriu Simono ir Lasswello kontrastas, atspindintis kognityvinės ir psichoanalitinės nuostatos skirtumą, žymi aiškią takoskyrą. Simono darbai (išskyrus nebent jo 1983 m. paskaitas) mus neišvengiamai stumia prie „vadybinių“ viešosios politikos koncepcijų, o Lasswellas mus ragina (galiausiai) imtis kritiškesnės analizės (žr. Torgerson, 1985). Kaip pažymi Droras (1979), nors „vadybos mokslai“ ir „viešosios politikos mokslai“ yra giminingi, svarbu suvokti, jog jie skiriasi tiek savo vertybėmis bei tikslais, tiek savo pritaikomumu „programuojamoms“ rutininėms ir „neprogramuojamoms“ kompleksinėms sprendimų priėmimo sritims (žr. Dror, 3.4.4). Tad nors savo vėlyvuosiuose darbuose Simonas atšaldo technokratinę savo ankstesnių darbų dvasią, kuri reiškiasi jo knygoje *Administrative Behaviour* (žr. citatas aukščiau) ir kurią akivaizdžiai išreiškia naujojo vadybos mokslo nuostata, pagal kurią kompiuteriai turėtų mus išmokyti racionalumo (1960, 1965), vis dėlto reikia pripažinti, kad Simonas artikuliuoja tą analitinę ir normatyvinę nuostatą, kuri yra būdinga šiuolaikiniams „tikslinės“ ir „objektyvios“ politinės vadybos teoretikams (žr. Bourn, 1974; Pollitt, 1990).

3.4.3 Lindblomas: sprendimų priėmimas kaip išsikapanojimas

Vienas žinomiausių atsakų racionalistinėms koncepcijoms yra Charleso Lindblomo viešosios politikos koncepcija, kurią jis dėstė daugelyje savo svarbiausių veikalų (1959, 1963, 1965 ir 1979). Savo poziciją jis įtvirtino ir kituose savo straipsniuose bei knygose, visų pirma knygoje *Politics and Markets* (1977) bei pratarmėse vadovėliui *The Policy-making Process* (1968, 1980, 1993).

Straipsnyje *„The science of muddling through“* (1959), kuriame iškeliami jo pirminiai argumentai prieš „racionalistinę“ sprendimų priėmimo proceso traktuotę, Lindblomas siekia dviejų tikslų: 1) išsiaiškinti racionalumo sąvoką (tai buvo ir Simono analizės tikslas); 2) nori pateikti rekomendacijų, kaip patobulinti sprendimų priėmimo procesą. Ra-

cionalumo analizės požiūriu Lindblomas nedaug skiriasi nuo Simono. Tačiau jis atmeta idėją, jog sprendimų priėmimo procesas gali arba turi būti tobulinamas Simono vadybinio (ar Lasswello viešosios politikos mokslų) modelio pagrindu.

1959 m. straipsnyje Lindblomas mėgina sukritikuoti tiek racionalaus sprendimų priėmimo sąvoką, tiek racionalios analizės idėją. Straipsnį perskaičius tampa akivaizdu, jog kartu su pamazgomis išpilamas lauk ir kūdikis. Nes, kaip rodo vėlesni jo darbai, Lindblomas yra ne tiek prieš pačią analizę, kiek prieš ideologiją, jog racionalios analizės technologiją gali pakeisti ar atstoti politinio sutarimo ir konsensuso būtinybė. Jo nuomone, „išsikapanojimas" *(muddling through)* yra tas metodas, arba „mokslas", kurį ignoruoja viešosios politikos analitikai. Racionalistams sprendimų priėmimas turi atitikti tam tikrą griežtą loginių žingsnių grandinę, ir jį galima tobulinti tobulėjant mūsų žinioms bei analitiniams instrumentams. Čia sprendimų priėmimas vaizduojamas kaip tikslų apibrėžimo, alternatyvų palyginimo ir pasirinkimo procesas. Geras sprendimas yra tas, kuris leidžia pasiekti užsibrėžtus tikslus. Simono darbai yra šio optimistinio tikėjimo manifestas. Lindblomas meta iššūkį šiam racionalistiniam naujos šauniosios politikos projektui teigdamas, jog tariamai iracionalus „išsikapanojimo" menas remiasi tam tikra logika. Jis taip pat siekia parodyti, jog racionalizuoto (praturtinto naujais įrankiais bei metodikomis) sprendimų priėmimo proceso idėja paprasčiausiai „neveiktų sprendžiant sudėtingus viešosios politikos klausimus" (Lindblom, 1959:81).

Lindblomas pabrėžia sisteminio („nuo šaknų einančio") Simono racionalizmo skirtumus nuo to, ką jis pats laiko „racionaliu" sprendimų priėmimo procesu – nuo „nuoseklių ribotų palyginimų" arba „šakojimosi" proceso. Šie skirtumai reziumuojami 3.1 lentelėje.

3.1 lentelė. Lindblomas: du sprendimų priėmimo modeliai

	Racionalus sisteminis (nuo šaknų) modelis		Nuoseklių ribotų palyginimų (šakojimosi) modelis
1a	Vertybių arba tikslų, kitokių negu alternatyvūs veiksmai, analizė	*1b*	Vertybių bei tikslų atranka ir empirinė reikiamo veiksmo analizė yra neatskiriamai susiję dalykai
2a	Politikos formulavimas tikslų/priemonių kategorijomis: pirma nustatomi tikslai, o paskui ieškoma adekvačių priemonių jiems pasiekti	*2b*	Kadangi tikslai ir priemonės yra neatskiriami dalykai, analizė tikslų/priemonių kategorijomis dažnai nėra tinkama arba yra ribota
3a	„Geros" politikos kriterijus: galima parodyti, jog ji yra geriausia priemonė geidžiamiems tikslams realizuoti	*3b*	„Geros" politikos kriterijus: faktas, kad įvairūs analitikai sutaria dėl politikos (nebūtinai sutardami, kad ji yra geriausia priemonė sutartam tikslui pasiekti)

3.1 lentelės tęsinys

Racionalus sisteminis (nuo šaknų) modelis		Nuoseklių ribotų palyginimų (šakojimosi) modelis	
4a	Analizė yra sisteminė; atsižvelgiama į kiekvieną reikšmingą veiksnį	*4b*	Analizė yra radikaliai ribota: a) nekreipiama dėmesio į daugelį svarbių galimų padarinių; b) nekreipiama dėmesio į kai kurias svarbias alternatyvas; c) nekreipiama dėmesio į kai kurias svarbias vertybes
5a	Svarbų vaidmenį atlieka teorija	*5b*	Nuoseklių palyginimų procesas mažina arba eliminuoja priklausomybę nuo teorijos

Šaltinis: Pagal Lindblom (1959:81)

Sprendimų priėmimas „šakojimosi" būdu reiškia, kad „nuosekliai, žingsnis po žingsnio, pamažu judama nuo vienos situacijos prie kitos". „Šakninės" koncepcijos „kaskart pradeda nuo pamatų ir remiasi praeitimi tik kaip teorijoje įkūnytu patyrimu" (Lindblom, 1959:81). Pagrindinė Lindblomo tezė grindžiama ta pačia prielaida, kuria remiasi Simonas: žmogiškojo pažinimo galimybės yra ribotos, kai priimant sudėtingus sprendimus agentai iš principo negali turėti visos reikiamos informacijos, žinoti visų padarinių ar įvertinti kiekvienos alternatyvos. Lindblomo įsitikinimu, „nuoseklaus riboto palyginimo" modelis yra ir aktualesnis, ir realistiškesnis šiomis „riboto racionalumo" sąlygomis. Simonas sprendžia klausimą, kaip sutvarkyti, susisteminti informaciją, kad būtų galima racionalizuoti sprendimų priėmimo procesą. Lindblomo atsakymas į šį klausimą yra toks: mums nereikia kurti naujų analitinių technologijų, o veikiau turėtume geriau išnaudoti „nesisteminės analizės" privalumus:

> Naudodami nuoseklaus riboto palyginimo metodą supaprastiname analizę. Tai padarome dviem pagrindiniais būdais: 1) apsiribojame tik tomis politinėmis alternatyvomis, kurios palyginti mažai skiriasi nuo jau vykdomos politikos. Toks apsiribojimas iškart sumažina svarstytinų alternatyvų skaičių ir radikaliai supaprastina kiekvienos jų tyrimą ... 2) nesvarstome kai kurių politinių sprendimų galimų padarinių ir ignoruojame su jais susijusias vertybes.
> *(Lindblom, 1959:84–85)*

Tad sprendimų priėmimui, kaip „išsikapanojimui", būdingi šie bruožai:

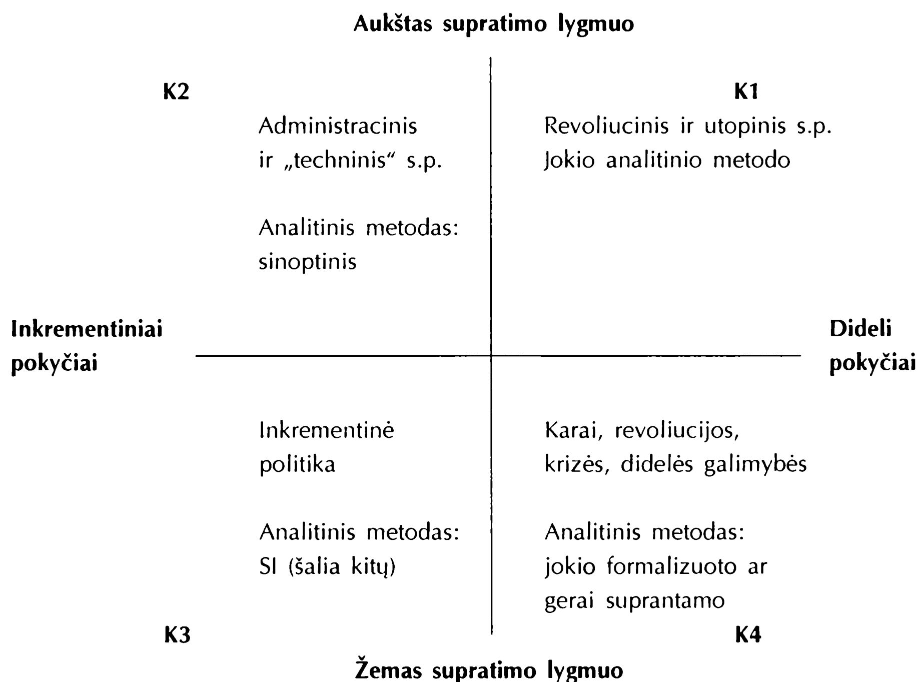
- jis vyksta inkrementinių pokyčių būdu;
- jis numato tarpusavio prisitaikymą ir derėjimąsi;
- tam tikras alternatyvas jis atmeta atsitiktiniu, o ne sisteminiu ar sąmoningu būdu;
- politika nėra kuriama iškart ir visa;
- ji klostosi inkrementinės kaitos būdu;
- ji nėra teorijos produktas;

- ji pranašesnė už „bergždžias pretenzijas į nepasiekiamą sistemiškumą“;
- gero sprendimo kriterijus yra sutarimas ir procesas, o ne tikslo realizavimas ar rezultatas;
- ji klostosi žengiant bandymų ir klaidų keliu.

Suskaidytas inkrementalizmas

Savo vėlesniame darbe, parašytame kartu su Davidu Braybrooke'u (1963), Lindblomas plėtoja savo idėjas apie inkrementinį sprendimų priėmimo pobūdį ir politikos analizės vaidmenį. Tuo metu Lindblomo vardas jau buvo siejamas su „inkrementalizmu“, tad knygoje *A Strategy of Decision* (Braybrooke and Lindblom, 1963) jis mėgino nuodugniau išdėstyti šią idėją, todėl įtraukė „suskaidyto *(disjointed)* inkrementalizmo“ sąvoką. Ji nusako sprendimų priėmimo metodą, kai lyginamos politinės alternatyvos, tik šiek tiek besiskiriančios tarpusavyje, ir kur nėra jokių siektinų aukštų tikslų ar vizijų, o vyksta lėtas problemų ir sprendimų modifikavimas. Keliami tik tokie tikslai, kurie gali būti realizuoti turimų priemonių ir išteklių pagrindu, o politinis procesas plėtojasi bandymų ir klaidų būdu. Jis yra „suskaidytas“, nes sprendimai priimami be jokio visuminio plano, sisteminės analizės, kontrolės ar koordinavimo. 1963 metų knygoje inkrementalizmas taip pat įspraudžiamas į supratimo lygmenų ir pokyčių mastų kontinuumą (3.4 diagrama).

3.4 diagrama. Kaita ir supratimo lygmenys



Šaltinis: Pagal Braybrooke and Lindblom (1963:71)

Sinoptiniai metodai taikomi tik kvadrante 2 (K2), t. y. tokiomis aplinkybėmis, kai supratimo lygmuo aukštas, o pokyčių mastas nedidelis. Dideli pokyčiai reikalauja, kad sprendimų priėmimas (s.p.) būtų sinoptinis, tačiau tokioje situacijoje (K1) šis reikalavimas negali būti patenkintas. Ir kvadrante K4 sprendimų priėmimo metodai visiškai skiriasi nuo tų, kurie naudojami taikos metu, ir jie iš principo negali būti formalizuoti. Inkrementinės politikos atveju (K3) esame situacijoje, kur analitiniai metodai yra artimi suskaidyto inkrementalizmo (SI) metodui ir kur strateginės analizės metodai, keldami supratimo lygį, gali išplėsti sprendimų priėmimo sritį.

Tarpusavio prisitaikymas

Inkrementalizmo kaip sprendimų priėmimo metodo idėja, siejant ją su supratimo lygmenimis ir pokyčių mastais, buvo plėtojama toliau – papildoma konkretesne suskaidyto inkrementalizmo sąlygomis pliuralistinėse demokratijose vykstančių koordinacijos procesų analize. Knygoje *The Intelligence of Democracy* (1965) Lindblomas argumentuoja, jog sprendimų priėmimo procesas vyksta kaip sprendimų priėmėjų derybų ir sandorių – tarpusavio prisitaikymo procesas. Kitaip sakant, sprendimų priėmimas yra tarpusavio nuolaidų ir kompromisų paieškos procesas, leidžiantis pasiekti sutarimo ir veiksmų koordinacijos. Tarpusavio prisitaikymo procesas yra praktinė demokratinė alternatyva centralizuotai biurokratinei kontrolei. Vėliau (1993) jis tai apibūdina kaip „protingą politiką“:

> Kai įvairių programų ir agentūrų biurokratams tenka ieškoti tarpusavio sutarimo, jie yra priversti atsižvelgti į kur kas daugiau problemos aspektų, nei tada, kai netrikdomi administruoja savo siauras politikos valdas.
>
> ... politika klostosi vykstant sudėtingai visų biurokratų, renkamųjų pareigūnų, interesų grupių atstovų ir kitų proceso dalyvių sąveikai. Jos rezultatų gali nenumatyti ir sąmoningai nesiekti joks joje dalyvaujantis individas. Ir vis dėlto tas procesas gali būti kur kas protingesnis ir net demokratiškesnis, nei tas, kuris pasiekiamas hierarchizuotos koordinacijos pastangomis, nes čia dažnai atsižvelgiama į didesnę interesų įvairovę, be to, nė viena dalyvių grupė negali užimti visiškai vyraujančios padėties. Žinant visus trikdžius, kurie iškyla centralizuotam koordinavimui, didžioji dalis faktinės koordinacijos, pasiekiamos bet kurioje valstybinėje biurokratijoje, realiai yra pasiekiama dėl decentralizuoto tarpusavio prisitaikymo proceso, nors tai nereiškia, kad pasiekiamas pakankamas koordinacijos lygis.
> *(Lindblom and Woodhouse, 1993:68)*

Strateginė analizė

Aštuntojo dešimtmečio pabaigoje Lindblomas, atsižvelgdamas į Etzionio ir Droro kritiką ir naujai įvertindamas tą pliuralizmo sistemą, kurią dėstė savo ankstesniuose darbuose, modifikavo savo idėjas. 1977 m. knygoje *Politics and Markets* jis pripažįsta, jog pliuralistinis sprendimų priėmimas nėra nešališkas: ne visi inkrementinės politikos interesai ir dalyviai yra lygūs – kai kurie turi kur kas daugiau galios už kitus. Dabar jis pripažįsta, jog verslas ir stambios korporacijos daro stiprų poveikį politiniam procesui. Be to, dėl viešosios nuomonės „homogeniškumo“ (1977:532) daugelis problemų iš politinės darbotvarkės paprasčiausiai išstumiamos (kaip tai teigė Bachrachas ir Baratzas). Tad knygoje

iš esmės pripažįstama Etzionio (1967) kritika, būtent, kad Lindblomo inkrementinio pliuralizmo teorija neatsižvelgė į galios nelygybės ir politinio proceso šališkumo faktus. Modifikuodamas inkrementalizmą Lindblomas šioje knygoje pabrėžia politinės analizės vaidmenį kompensuojant pliuralizmo trūkumus. Jis siūlo tarpusavio prisitaikymo procesą papildyti „patobulintais strateginio politikos formavimo elementais" (1977:346).

1979 m. šiuos argumentus Lindblomas išdėstė „išsikapanojimo" modelio komentarų apžvalgoje, paskelbtoje žurnale *Public Administration Review*. Joje jis aiškina, kad pagrindinė inkrementalizmo idėja remiasi kompleksinių problemų išsprendžiamumo viltimi ir kad jo siekis – naujų ir tobulesnių „išsikapanojimo" būdų paieška. Tam tikslui jis atskiria du inkrementalizmo matmenis:

- inkrementalizmas kaip politinis menkų (žingsnis po žingsnio) pokyčių procesas;
- inkrementalizmas kaip politikos analizės metodas.

Straipsnyje ginamas „analitinis inkrementalizmas" kaip alternatyva „sinoptinėms", arba „radikalioms", politinės analizės koncepcijoms, ir kaip būdas atkurti jėgų pusiausvyrą tokioje politinėje bendruomenėje, kur verslo interesai turi galimybių užimti vyraujančią padėtį. Anot Lindblomo, yra galimos trys pagrindinės inkrementalistinės analizės formos:

- paprasta inkrementalistinė analizė (PIA);
- strateginė analizė (SA);
- suskaidytas inkrementalizmas (SI).

Paprasta inkrementalistinė analizė (PIA) yra tokia, kuri atsižvelgia vien į tas politines alternatyvas arba galimybes, kurios tik šiek tiek skiriasi nuo esamos politikos. Kritikai tokią analizę apkaltintų tuo, jog ji tėra konservatyvios inkrementinės politikos apologija. Lindblomas pripažįsta tokio pavojaus galimybę, tačiau nemano, kad jis realus. Jo nuomone, PIA siūlo naudingą sprendimų priėmimo proceso modelį, ir ji nėra konservatyvaus požiūrio į socialinę kaitą išraiška, nes ją turi „papildyti" politinė filosofija bei kitos

> bendros, dažnai spekuliatyvios ir kartais utopinės teorijos apie galimas politikos kryptis dabartyje arba ateityje ... [kurios gali] esmingai pakelti intelektinį mūsų mąstymo apie politiką lygį.
> *(Lindblom, 1979:522)*

1993 m. jis vis dar gina PIA modelį:

> Kai dėmesys telkiamas į menkus nukrypimus nuo esamos politikos ... geriausiai galima pasinaudoti turimomis žiniomis. Kadangi naujosios alternatyvos nelabai skiriasi nuo esamos ir buvusios politikos, didžioji dalis informacijos apie esamas programas, kuria disponuoja administratoriai ir kiti proceso dalyviai, gali būti panaudota naujiems siūlymams vertinti. Net jeigu netikrumas išliks, klaidų tikimybė veikiausiai bus mažesnė.
> *(Lindblom and Woodhouse, 1993:27)*

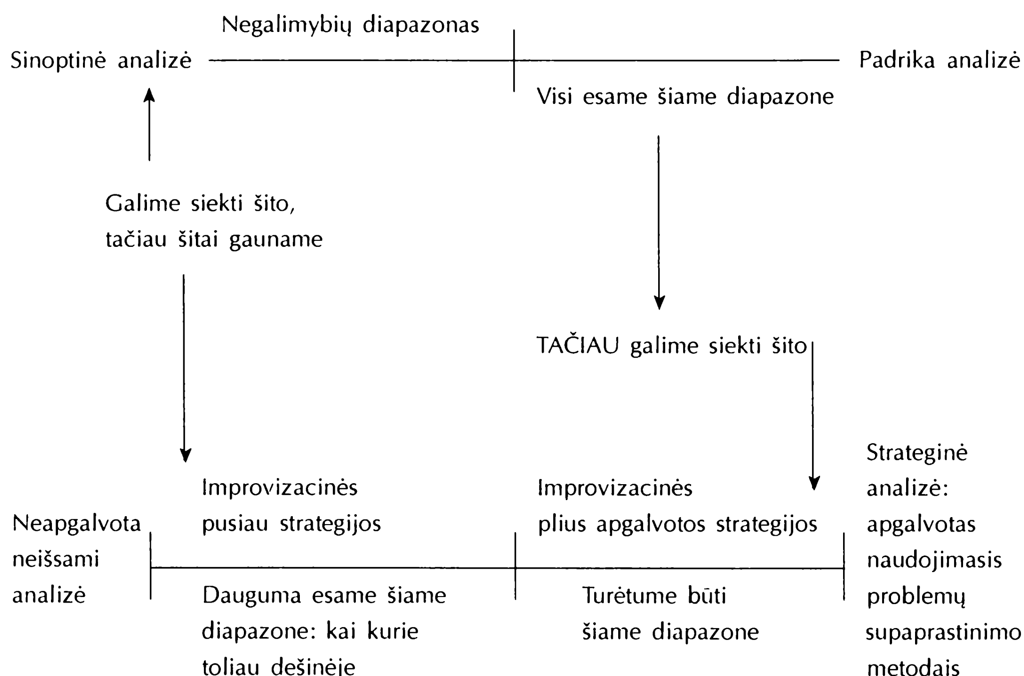
Strateginė analizė (SA) yra pagrindinė Lindblomo naujovė jo 1979 m. straipsnyje. Kaip ir jo knyga *Politics and Markets*, SA gali būti traktuojama kaip nuolaida kritikams, to-

kiems kaip Simonas, Droras ir Etzionis (kuriuos nagrinėsime 3.4.4 skirsnyje). Jis teigia, jog sinoptinė, „nuo šaknų" pradedama politikos analizė paprasčiausiai negalima dėl visų tų priežasčių, kurias nusako Simono „riboto racionalumo" modelis. Todėl, užuot siekę nepasiekiamo sinoptinio idealo ar tenkinęsi „neapgalvota, niurgzlia ir padrika" analize, turime laikytis vidurio pozicijos – naudotis „apgalvotais" metodais, leidžiančiais „supaprastinti problemas" ir taip siekti geresnių sprendimų (3.5 diagrama). Tarp šių „apgalvotų" metodų yra ir viešosios politikos mokslų įrankiai:

- mokymasis iš bandymų ir klaidų;
- sistemų analizė;
- operacijų tyrimas (OT);
- tikslinė vadyba (TV) *(management by objectives (MBO));*
- programų vertinimo ir peržiūros technika (PVPT).

Pasak Lindblomo, analizė „strategiškai" naudodama šiuos įrankius, turi siekti ne „sinoptinio" idealo, o mėginti kurti strategijas, padedančias orientuoti veiksmą: „kažkas turi būti daroma, kažko turi būti mokomasi ir išmokstama, prie kažko turi būti artėjama" (Lindblom, 1979:318).

3.5 diagrama. Strateginė ir sinoptinė analizė



Šaltinis: Pagal Lindblom (1979)

Susipažinus su šia SA, skaitytojui kyla klausimas, ar kas nors lieka iš Lindblomo 1959 m. versijos „mokslo“. Jo paties įsitikinimu, svarbiausias skirtumas – tai „padriko, paprastai atsitiktinio neišsamumo ir sąmoningo bei tikslingo neišsamumo skirtumas“ (Lindblom, 1979:519). Kitaip sakant, SA remiasi realistinėmis prielaidomis ir siekia realistinių tikslų: ji nesiekia aprėpti neaprėpiamo, nes žino savo ribotumą, tad sąmoningai siekia tik to, kas pasiekiama. Neišbaigtumas yra jos konstitucinis, o ne atsitiktinis, bruožas. Ji teikiama kaip praktinis analitinis metodas.

Suskaidytas inkrementalizmas (SI) taip pat teikiamas kaip praktinis analitinis metodas, kurio paskirtis yra ne formalus problemų sisteminimas, o paprastinimas. SI yra analitinė strategija, padedanti „fokusuoti ir paprastinti“ problemas šiais metodais:

- analizė apribojama keliomis žinomomis alternatyvomis;
- vertybės ir politikos tikslai siejami su empirine problemų analize;
- dėmesys telkiamas veikiau į šalintinas blogybes, o ne į pozityvius tikslus;
- mokomasi iš bandymų ir klaidų;
- analizuojamas ribotas alternatyvų ir jų padarinių skaičius;
- analitinis darbas fragmentuojamas – paskirstomas įvairiems politinio proceso dalyviams.

Lindblomo pozicijos modifikavimas nuo 1977 m. atrodo kaip akivaizdus jo argumentų *volte face*. 1959 m. turėjome Lindblomą pliuralistą, konservatyvų inkrementalistinės politikos gynėją. Tačiau 1977 ir 1979 m. Lindblomas puola pliuralizmą dėl jo naivumo, pateikia radikalią verslo galios kritiką ir daugeliu požiūrių pripažįsta tą analizę, kuria naudojasi jo pagrindiniai kritikai. Kas atsitiko? Šiuos prieštaravimus Lindblomas aiškina savo straipsnių rinkinyje, išleistame 1988 metais. Jis teigia, jog jo argumentai iki 1977 ir po 1977 metų turi būti traktuojami kaip analitinių interesų, o ne kaip pažiūrų kaita. Jis pripažįsta, kad tie interesai menkai integruoti ir kad jo nepasirūpinta šalinti kai kuriuos „smulkius“ prieštaravimus, tačiau konfliktas tarp dviejų lindblomų esąs „veikiau įsivaizduojamas, nei realus“. Nuo 1977 m. jis argumentavo, kad reikia radikalių pokyčių daugelyje politikos sričių ir kad pasaulis šaukiasi didesnės, nei yra inkrementinė, kaitos. Deja, „išskyrus sukrėtimų atvejus, visuomenės nėra pajėgios veikti drąsiau nei inkrementiniu būdu“ (Lindblom, 1988:11). Esant faktiniams sprendimų priėmimo proceso apribojimams jis abejoja, ar tokie radikalūs pokyčiai galimi, nors ir neneigia, kad jie pageidautini. Tad, jo manymu, radikalas Lindblomas neneigia inkrementalizmo kaip efektyviausio metodo, kuriuo naudodamosi žmogiškosios būtybės gali supaprastinti sudėtingas problemas. Konservatyvi analizė neprieštarauja radikaliai preskripcijai, panašiai į „radikali diagnozė neimplikuoja radikalių preskripcijų“ (Lindblom, 1988:15). Tad Lindblomas nekeičia požiūrio į pagrindinius sprendimų priėmimo bruožus pliuralistinėje demokratijoje, pripažįsta, kad šioje sistemoje daug kas taisytina, tačiau rimtai abejoja „drastiškų“ pokyčių galimybe.

Lindblomas taip pat teigia, jog, norint suprasti jo besikeičiančią poziciją, į jo darbus reikėtų žvelgti iš jo profesinės karjeros perspektyvos. Ankstyvuosius darbus jis rašė (kaip ekonomistas) daugiausiai dėmesio skirdamas inkrementalizmo naudai, gilumininiam jo racionalumui, slypinčiam už regimos netvarkos – panašiai kaip rinkos atveju. Ši profesinė

ekonomisto orientacija neleido imtis socialinės organizacijos trūkumų analizės. Septintąjį dešimtmetį Lindblomas iš ekonomisto vis labiau virto politikos mokslų atstovu. Knyga *Politics and Markets* (1977) ženklino Lindblomo, kaip politinio ekonomisto, brandą. Savo pasiaiškinimą dėl kaltinimų nenuoseklumu jis baigia pabrėždamas, jog niekada nebuvo „disidentas, narsiai grūmęsis su dogmatikais", veikiau darė įprastą akademinę karjerą ir todėl turėjo taikytis su disciplinos tradicijų reikalavimais bei suvaržymais. Tik vėlesniais metais, jau „sendamas ir jausdamasis saugesnis, pradėjęs jų mažiau paisyti" (Lindblom, 1988:19).

Nuo aštuntojo dešimtmečio Lindblomas išties tapo radikalesnis inkrementalizmo, kaip politinės ideologijos, kritikas. Jis ir toliau plėtojo savo idėjas apie politinį procesą, kaip lėtą laipsniškos kaitos procesą, tačiau kartu argumentavo, jog jis gali būti tobulinamas. Vienu požiūriu jis visiškai nepakeitė savo pirminės pozicijos (1959) – atmesdamas idėją, kad pažinimas, racionalumas, ekspertinės žinios, politikos analizė ar socialiniai mokslai gali ką nors duoti politikai. Jis nuolat pabrėžia, jog žinių nauda priimant sprendimus ar „sprendžiant problemas" yra labai ribota, jei apskritai yra (Lindblom and Cohen, 1979; Lindblom and Woodhouse, 1993). Pastarajame darbe pateikiama bene nuosekliausia jo idėjų apžvalga, tad studentams geriausia nuo jo ir pradėti, o ne juo baigti. Kaip matysime toliau, vėlyvasis Lindblomas yra labai skeptiškas ekspertų ir analitikų atžvilgiu, tačiau optimistiškai žvelgia į socialinio mokymosi, platesnio piliečių dalyvavimo politiniame procese ir didesnio socialinio teisingumo potencialą tobulinant tą procesą.

❖ Ar Lindblomas yra „lindblomietis"?

Dažna teoretikų ir teorijų lemtis – tapti savo sėkmės aukomis. Idėjos, kurios buvo rutuliojamos visą autoriaus gyvenimą, tampa „užfiksuotos" ir „įtrauktos" į kontekstą, kuris nepadeda mums jo idėjų suprasti. Lindblomas šiuo požiūriu yra labai charakteringa figūra. Jo indėlis į viešosios politikos teoriją toli gražu neapsiribojo ankstyvaisiais darbais. Tiesą sakant, nuo aštuntojo dešimtmečio savo darbuose jis beveik nesiremia „inkrementalizmu". Žvelgiant į jo darbus kaip į visumą matyti, jog jam rūpėjo išsiaiškinti veiksnius, kurie apriboja šiuolaikinį politinį procesą. Tad pagrindinė jo darbų tema yra ne tiek inkrementalizmas, kiek žmogiškojo pažinimo, politikos ir galios santykis. Knygos *The Policy Process* 1993 m. leidimo pratarmėje jis pabrėžia:

> egzistuoja griežtos ribos tam, ką gali pasiekti politikos analizė ir kiti „racionalūs" socialinių problemų supratimo metodai; taip yra todėl, kad žinių nepatikimumas ir sutarimo stoka yra pamatiniai veiksniai, kurių negali pašalinti jokia analizė. Politinės sąveikos ir netobuli žmogiškieji sprendimai yra esminiai formuojant politiką, ir jie neišvengiamai sukelia politinių nesutarimų, kurie sprendžiami balsavimu ar kitomis galios išraiškos priemonėmis. Tad kiekvienas, norintis suprasti, kodėl stringa valstybės pastangos pagerinti žmogiškąją būtį, turi suvokti, kaip galios santykiai formuoja ir deformuoja viešąją politiką – ir ieškoti būdų, kaip restruktūrizuoti galios santykius, kad politika taptų tobulesnė.
> *(Lindblom and Woodhouse, 1993: vii)*

Tad Lindblomą vaizduojant kaip teoretiką, kuriam rūpi tik „inkrementalistiniai" argumentai prieš „racionalumą", lieka neišgirsti jo bendresni argumentai apie galios, politikos ir pažinimo santykį. Vis dėlto tenka pripažinti, jog (kaip ir daugelio kitų teoretikų) jo terminologija ir argumentacija, žvelgiant į ją iš laiko perspektyvos, neatrodo itin aiški ir vienareikšmiška. Apie tai, ką Lindblomas „iš tikrųjų sakė/manė", žr. Gregory (1989). ◆

3.4.4 Vidurio kelio paieška? Droras ir Etzionis

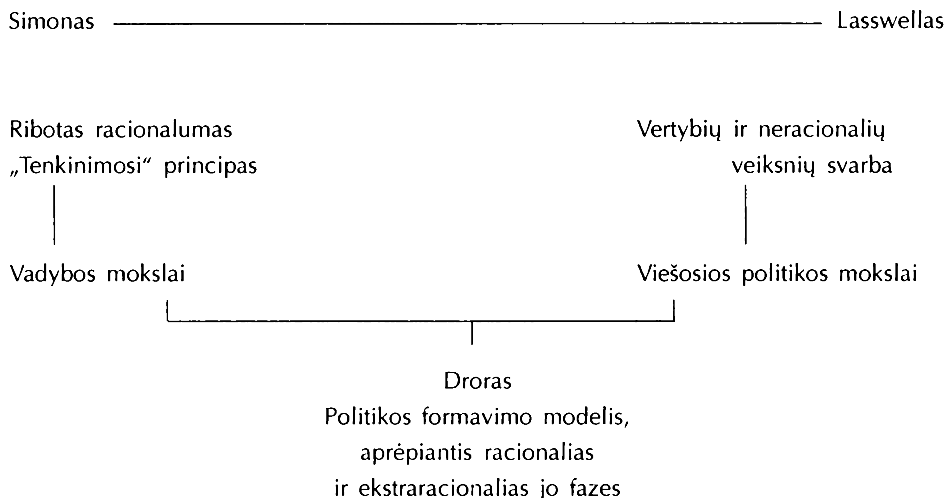
Ankstyvojo Lindblomo iškeltoji inkrementalizmo idėja sukėlė plačią diskusiją. Du ryškiausi jos dalyviai buvo Yehezekelis Droras ir Amitai Etzionis. Nors jie dažnai minimi drauge, jų pažiūros, kaip matysime, labai skiriasi. Jų idėjas taip pat aptarsime toliau šioje knygos dalyje (3.10.2) (žr. taip pat 1.6, 4.4.4, 4.4.8 apie Etzioni, 3.10.6 apie Drorą).

Droro „normatyvinio optimumo“ modelis

Droras inkrementalizmo modelį kritikuoja dėl to, kad iš esmės jis yra konservatyvus ir tinka arba veikia tik daugmaž nusistovėjusios politikos sąlygomis, kai problemos yra daugmaž stabilios ir kai disponuojama reikiamais ištekliais. Jo įsitikinimu, inkrementalizmas tarnauja konservatyvioms ir pažangai priešiškoms jėgoms. Be to, jo nuomone, inkrementalizmas žeidžia teisingumą, nes vyraujant inkrementalistinei politikai tie, kurie disponuoja galia, atsiduria geresnėje padėtyje palyginti su tais, kurie, nedisponuodami galia, nėra pajėgūs inicijuoti kokių nors pokyčių (žr. Dror, 1964, 1989:143–147). Droras siūlo alternatyvą inkrementalistiniams ir racionalistiniams modeliams. Vienas iš būdų šiai alternatyvai suprasti – į ją pažvelgti pro Simono-Lasswello kontinuumo prizmę (žr. 3.6 diagramą). Droro modelyje pripažįstamas racionalumo (Simono apibrėžtose ribose) būtinumas; siekiant didesnio sprendimų priėmimo racionalumo palyginti žemesniais sprendimų priėmimo lygmenimis taip pat pripažįstamas vadybos mokslų bei metodų reikalingumas. Tačiau Droras pripažįsta ir Lasswello argumentą, jog kompleksinių problemų sprendimui reikia aukštesnio lygmens sprendimų priėmimo proceso, kur reikiamų žinių stygių (Dror, 1989:23) turi užpildyti viešosios politikos mokslai. Pripažindamas Lasswello viešosios politikos mokslų idėją Droras taip pat priima Lasswello idėją dėl iracionalių veiksnių poveikio sprendimų priėmimo procesui ir dėl būtinybės atsižvelgti į vertybių skirtingumą (žr. taip pat Vickers, 3.7.5). Tad teikdamas savo modelį jis siekia racionalizuoti valdymą, bet kartu nori aprėpti ir „ekstraracionalius“ sprendimų priėmimo aspektus. Toks „normatyvinis optimalizmas“, jo nuomone, leidžia suderinti analitines ir preskripcines nuostatas, nes:

> Mums reikia modelio, kuris atspindi tikrovę ir kartu atskleidžia jos tobulinimo galimybes, kuris leidžia analizuoti politikos formavimo procesą, tačiau skatina ir geresnės politikos paiešką.
> *(Dror, 1964:164)*

3.6 diagrama. Simonas, Lasswellas ir Droras



Droras
Politikos formavimo modelis,
aprėpiantis racionalias
ir ekstraracionalias jo fazes

Droras sisteminio racionalumo idėją pripažįsta kaip idealą, kurio turime siekti, suvokia jo ribotumus ir vis dėlto teikia modelį, kuris politiką gali pastūmėti racionalesne kryptimi. Neatmesdamas tų ekstraracionalių sprendimų priėmimo aspektų, kuriuos atskleidžia kognityvinė psichologija, socialinė psichologija ir psichoanalizė, Droras juos įkomponuoja į savo 18 fazių modelį (žr. 3.10.2), kuriame mėgina derinti du sąveikaujančius – racionalumo ir iracionalumo lygmenis. Pavyzdžiui, 1 fazėje – „vertybių atrankos" fazėje „nustatomos vertybės bei jų prioritetai, tarnausiantys kaip problemų identifikavimo ir politikos formavimo gairės". Racionalioje „pofazėje" vyks „informacijos apie alternatyvų įgyvendinamumą ir jų kaštus paieška", o ekstraracionalioje pofazėje bus „priimami vertybiniai sprendimai, vyks nebylios derybos, formuosis koalicijos" (Dror, 1989:312). Tad Droro modelyje sprendimų priėmėjai naudojasi racionalia analize, tačiau remiasi ir kūrybiniu mąstymu, intuicija, jausmais bei įspūdžiais. Žodžiu, jis mėgina derinti priešybes:

> Mano prielaida, kad optimalus viešosios politikos formavimo procesas nėra grynai racionalus, kad jame esama daug ekstraracionalių komponentų, vargiai ar patiks tiems, kurie tiki „grynu racionalumu" ... Kita vertus, dėl daugelio racionalių komponentų, kuriuos įtraukiu į savo optimalų modelį, jis pasirodys nepriimtinas tiems, kurie pamatiniais laiko ekstraracionalius procesus. Be to, modelio palankumas novacijoms kels nerimą tiems, kurie tradiciją laiko žmogiškosios išminties įkūnijimu. *(Dror, 1989:302).*

Anot Droro, kad įvyktų sprendimų priėmimo proceso transformacija, grindžiama modeliu, kuris siekia būti ir deskripcinis (realiame pasaulyje sprendimų priėmimą veikia tiek „racionalios", tiek „ekstraracionalios" jėgos), ir preskripcinis (tobulinantis tiek racionalius, tiek ekstraracionalius komponentus), turi įvykti radikali viešosios politikos formavimo reforma. Jo manymu, pokyčiai turi paliesti personalą (politikus, biurokratus bei eks-

pertus), struktūras, procesą (skatinamas sisteminis mąstymas, stiprinamas grįžtamojo ryšio mechanizmas, ekspertai geriau integruojami į politikos formavimo procesą) ir bendrąją politikos formavimo aplinką. „Kapanojimosi“ strategija, jo nuomone, yra beviltiška, tad, nepaisant „konservatyviųjų jėgų“ galios, viešosios politikos tobulinimo strategija yra gyvybiškai svarbi ilgalaikei žmonijos pažangai. Daugeliu požiūrių ši racionalumo ir „ekstraracionalumo“ sintezė primena Lasswello idėją apie viešosios politikos mokslų vaidmenį. Tačiau modelyje trūksta elemento, kuris Drorą apgintų nuo kaltinimų technokratizmu, būtent suvokimo, kaip tas modelis sąveikauja su platesniąja visuomene. Lasswellas viešosios politikos mokslams skyrė švietėjišką, emancipacinį bei demokratizacinį vaidmenį, o Droras, kaip atrodo, beveik nekreipia dėmesio į visuomenę:

> Daugelis mąstytojų pabrėžia, jog demokratija priklauso nuo viešosios nuomonės intelektualumo: esą piliečiai turi pakankamai gerai išmanyti viešąsias problemas, kad galėtų racionaliai pasirinkti, kam atiduoti savo balsus. Žinoma, galima tikėtis, jog šis reikalavimas bus patenkintas Utopijoje. Tačiau jeigu demokratija priklausytų nuo žmonių sugebėjimo objektyviai spręsti svarbiausias politikos problemas, ji jau seniai būtų žlugusi. Paprastesniame pasaulyje privilegijuota mažuma galbūt žinotų visas svarbiausias politikos problemas ir išmanytų visa, ką reikia išmanyti jas sprendžiant. Tačiau sudėtingoje šiuolaikinėje visuomenėje pagrindinės problemos tokios įvairios, o žinios, kurių reikia joms spręsti, tokios sudėtingos, kad atskiras žmogus pagrįstą nuomonę gali susidaryti tik apie nedaugelį politikos problemų.
> *(Dror, 1989:289)*

Tad visuomenės vaidmuo viešojoje politikoje yra gana menkas ir apsiriboja tuo, kad „įvertinama, kaip tam tikra politika formuojama, kas yra vertybiniai jos komponentai (ir asmenybės bei politikos stilius), nemėginant vertinti specifinių politinių sprendimų“ (Dror, 1989:290). Šis požiūris į politikos formavimo proceso ir jo analizės santykį su visuomene kaip visuma taip pat skiriasi nuo pozicijos, kurią užima Etzionis.

Mišrus skenavimas: trečiasis Etzionio kelias

Kaip ir Droras, Etzionis nemano, kad inkrementalistiniai ar racionalistiniai modeliai teikia realistinį ar patenkinamą normatyvinį sprendimų priėmimo proceso vaizdą. Etzionis, keldamas, jo įsitikinimu, realistinį modelį, kuris išvengia Lindblomo inkrementalistinės pozicijos konservatyvumo, žengia trečiuoju keliu. Savo modelį jis vadina „mišriu skenavimu“ *(mixed scanning)*:

> Racionalistinėms sprendimų priėmimo koncepcijoms reikia didesnių išteklių nei tie, kuriais disponuoja sprendimų priėmėjai. Inkrementalistinė strategija, nors ir atsižvelgia į politinių agentų pajėgumų ribotumą, slopina visas radikalesnes socialines naujoves. Mišrus skenavimas, apribodamas informacijos kiekį, kuris apdorojamas priimant fundamentalius sprendimus, atmeta nerealistinius racionalizmo aspektus ir padeda įveikti konservatyviąją inkrementalizmo tendenciją teikdamas ilgalaikių alternatyvų svarstymo galimybę. Mišraus skenavimo modelis, derindamas (a) aukštų lygmenų fundamentaliuosius politikos formavimo procesus, apibrėžiančius pagrindines politikos kryptis, eksplici-

tiškai pripažįsta dualizmą su (b) inkrementiniais procesais, kurie ruošia dirvą fundamentaliems sprendimams, besitęsiantiems ir juos priėmus.
(Etzioni, 1967:385)

Mišraus skenavimo modelis grindžiamas analogijomis su praeityje naudota meteorologijos technologija. Fotokameros registravo metereologines sąlygas dviem lygmenimis: vienos jų skenavo plačias teritorijas, kitos teikė smulkesnius pasirenkamų vietovių vaizdus. Kitaip sakant, sprendimų priėmimo procese detaliai tiriamos tik kai kurios problemos sritys – bendru žvilgsniu problema aprėpiama kaip visuma. Skenavimo mišinys priklauso nuo sprendimų suskirstymo į „fundamentinius" ir „inkrementinius". Praktikoje šis skirtumas, žinoma, sunkiau nubrėžiamas, nei teorijoje, be to, ir orų prognozės modelis gali būti nevisiškai tikslus, kai perspėja apie vėjus ir audras, galinčias užklupti valstybės laivą. Tačiau „trečiasis kelias" vertingas tuo, kad dar kartą atkreipia mūsų dėmesį į tai, jog nė vienas atskiras sprendimų priėmimo modelis negali būti laikomas geriausiu *in abstracto*. Etzionio nuomone, svarbiausia yra sprendimų priėmimo proceso lankstumas, leidžiantis prisitaikyti prie aplinkos netikrumo ir kaitos. Skenavimo galimybes, arba pajėgumus, riboja inkrementinis ir konsensualistinis liberaliosios demokratijos pobūdis, užkertantis kelią tos rūšies totaliniam ilgalaikiam planavimui, kuris naudojamas totalitarinėse visuomenėse.

Etzionio supratimu, mišraus skenavimo modelis nusako ir „esamybę", ir „privalomybę": jis teikia įvairiose srityse realiai naudojamos sprendimų priėmimo strategijos aprašomąjį vaizdą ir kartu siūlo tobulesnio sprendimų priėmimo proceso modelį. Čia pripažįstama, jog sprendimų priėmėjai turi atsižvelgti į pažinimo kaštus: ne viskas gali būti skenuojama, tad sprendimų priėmėjai nuodugniai ir „racionalistiškai" skenuoja (arba privalo skenuoti) svarbiausias sritis, o likusią politinę erdvę palikti „paviršutiniškesnių" sprendimų nuožiūrai.

Tačiau kaip teigia Hamas ir Hillas, Etzionio modelis pats kelia tam tikrų klausimų ir pirmiausia klausimą,

ar fundamentiniai sprendimai išties tokie svarbūs, kaip jis mano? Net jeigu kai kuriose situacijose fundamentiniai sprendimai svarbūs ta prasme, kad nustato bendras politikos gaires, kitose situacijose sprendimų priėmimas vyksta kur kas mažiau struktūrizuotu būdu ... Tokiais atvejais politinį procesą geriau apibūdina neplanuojamo dreifavimo, negu sąmoningo konstravimo, įvaizdis ... Dar viena mišriojo skenavimo problema – fundamentinių ir inkrementinių sprendimų atskyrimas.
(Ham and Hill, 1984:88)

Vis dėlto jie pripažįsta, kad daugelis komentatorių šį modelį laiko priimtinu normatyviniu modeliu (žr. *ibid.*).

Tačiau Etzionio „mišraus skenavimo" idėją reikėtų svarstyti platesnių jo intelektinių interesų ir minties raidos kontekste. Paskelbęs savo straipsnį apie „mišrųjį skenavimą" (1967) Etzionis netrukus išleido didelį darbą *The Active Society* (1968), tad, norėdami suprasti straipsnio idėjas, turime jas įsprausti į bendresnę jo koncepciją. Knygoje *The Active Socie-*

ty mišrusis skenavimas pasirodo baigiamajame antrosios dalies skirsnyje, kur kalbama apie „kibernetinius" aktyviosios visuomenės aspektus. Toje dalyje Etzionis nagrinėja socialinį pažinimo kontekstą; aiškina, jog tikrovės pažinimas yra kolektyvinis socialinis procesas; pabrėžia galios ir žinių sąsają; kalba apie žinių pasiskirstymą visuomenėje ir apie „visuomeninę sąmonę". Jo įsitikinimu, racionalistiniai ir inkrementalistiniai modeliai yra ydingi ir negali būti pagrindu kuriant „aktyviąją visuomenę". Tai yra tokia visuomenė, kur žmonės, veikdami socialiniuose kolektyvuose, turi daugiau galimybių pažinti save ir atitinkamai transformuoti visuomenę pagal savo išpažįstamas vertybes. Kaip ir Simonas, jis atmeta psichoanalitines koncepcijas, tiesa, remdamasis kitokiu argumentu:

> joks žmogus negali išsilaisvinti kartu neišsilaisvinant visiems kitiems žmonėms, tad asmens transformacija neatsiejamai yra susijusi su visos bendruomenės transformacija.
> *(Etzioni, 1968:2)*

Kaip ir Droras, jis pripažįsta, jog valdymas grindžiamas nepakankama informacija (Etzioni, 1968:10), tačiau nemano, jog šį informacijos stygių gali atstoti vien sprendimų priėmimo tobulinimas. „Postmodernioji" visuomenės transformacija, anot Etzionio, reikalauja kur kas radikalesnės kaitos, kurios eigoje visuomenė kaip visuma turi aktyviai įsitraukti į „visuomeninės sąmonės" formavimo procesą. Šiuo požiūriu Etzionio „mišraus skenavimo" idėja labai skiriasi nuo Droro technokratinio instrumentalizmo. Savo kontekste mišraus skenavimo idėja yra transformacijos teorijos, politinį procesą siejančios su mažiau susvetimėjusia visuomene, sudedamoji dalis (žr. 3.10.2).

Kaip reakcija į racionalistines *versus* inkrementalistines pozicijas atsirado daugybė įvairiausių teorijų, siūlančių įvairių sprendimų priėmimo proceso tobulinimo receptų. Simoną, Lindblomą, Drorą ir Etzionį vienija jų įsitikinimas, jog sprendimų priėmimo procesą galima tobulinti keičiant politinio proceso santykį su pažinimu ir informacija. Visos šios idėjos išreiškia tikėjimą, jog nerealistinei sisteminio racionalumo sampratai egzistuoja alternatyva. Būtent šiuo požiūriu Simonas, Lindblomas, Droras ir Etzionis turi daug bendrų bruožų.

❖ G. Smith and D. May, „The artificial debate between rationalist and incrementalist models of decision making", 1980

Autoriai argumentuoja, jog racionalistų ir inkrementalistų ginčas yra gana dirbtinis. Abi pusės, suversdamos į vieną krūvą „esamybę" ir „privalomybę", deskripcinius ir preskripcinius modelius, remiasi tomis pačiomis epistemologinėmis prielaidomis. Autorių nuomone, nėra jokio pagrindo vadovautis „esamybės" ir „privalomybės" koreliacijos prielaida. Jie abejoja, ar modelis, tarnaujantis abiem šioms funkcijoms, gali būti metodologiškai pagrįstas. Faktiškai ginčo pusės kalba apie labai skirtingus dalykus, vadovaujasi nevienoda sprendimų priėmimo proceso samprata. Autoriai daro išvadą, kad toks apriorinis modelių konstravimas nėra itin naudingas norint suprasti sprendimų priėmimo realybę. Svarbiausias klausimas, kuris apeinamas racionalistų ir inkrementalistų ginče, yra tai, kaip politiniai sprendimai operacionalizuojami, ir kaip patys politikos agentai operacionalizuoja „sprendimų priėmimo" sąvoką. ◆

3.4.5 Ekonomika ir organizacinis sprendimų priėmimo kontekstas

Firmos modelis, kuriuo daugiausia operuojama neoklasikinėje ekonominėje teorijoje, firmą traktuoja kaip organizaciją, kurios sprendimų priėmimo procesus valdo racionalus pelno maksimizacijos siekis, pagal analogiją su savanaudžiu *homo economicus*, disponuojančiu tobulomis žiniomis. Herbertas Simonas savo rašiniuose „Epistle to the economists" (1955, žr. Simon, 1985:293) ir „A Behavioral Model of Rational Choice" (Simon, 1957:241–60; žr. taip pat Simon, 1959) metė rimtą iššūkį ekonominio racionalumo sąvokai.

Simonas teigia, jog modelis, postuluojantis racionalų ekonominį žmogų, disponuojantį beveik tobula informacija, „turintį neprieštaringą savo preferencijų aibę, gebantį apskaičiuoti visų alternatyvių savo elgsenos būdų naudą ... ir atrasti jo preferencijas labiausiai tenkinantį elgsenos būdą" (SImon, 1955:241), jau negali būti laikomas racionalaus ekonominio veiksmo analizės pagrindu. Jis taip pat abejoja, remdamasis tam tikrais empiriniais ir teoriniais argumentais, ar firma gali būti traktuojama kaip racionali, savo pelną maksimizuojanti organizacija. Kaip ir anksčiau jo nagrinėtuoju administracinių sprendimų atveju, Simonas pabrėžia, jog racionalaus ekonominio pasirinkimo galimybės labai ribotos. Ekonominiam žmogui, kaip ir jo broliui – administraciniam žmogui, reikia radikalios revizijos. Simonas mus ragina

> globalinį ekonominio žmogaus racionalumą keisti į tokią racionalios elgsenos sampratą, kuri būtų suderinama su ta informacija ir su tais jos apdorojimo pajėgumais, kuriais realiai disponuoja gyvi organizmai, tarp jų ir žmogiškosios būtybės toje aplinkoje, kur tokie organizmai egzistuoja.
> *(Simon, 1957a:241)*

Kad ir kokia patraukli ekonominio žmogaus sąvoka būtų ekonomistui, ji, anot Simono, „neturi vietos organizacijų teorijoje"; tiesą sakant, ir daugelyje ekonomikos sričių nedaug kas lieka iš klasikinės teorijos „prognostinės galios", jeigu atsižvelgiame į riboto racionalumo tezę. Ekonominis žmogus, veikiantis tobulos informacijos pagrindu, yra nerealizuojama abstrakcija ir todėl mūsų dėmesio centre turi būti ne racionalus pasirinkimas, o tai, kokiais būdais organizacijose veikiantys individai, disponuodami ribota pažintine galia, mėgina dorotis su savo aplinka.

1958 m. Herbertas Simonas kartu su Jamesu Marchu (Simon and March, 1958) pateikė pirmąją reikšmingą organizacijų teoriją, paremtą riboto racionalumo prielaida. Marchas (kartu su Richardu Cyertu) anksčiau buvo parašęs straipsnį, kuriame remiantis ta prielaida buvo analizuojama organizacijų struktūra ir firmų kainodaros strategija (Cyert and March, 1955). Vėliau Marchas (kartu su Cyertu) plačiau išdėstė savo idėjas apie realią (priešingą nei tą, kurią postuluoja ekonominė firmos teorija) organizacijų elgseną dabar jau klasikiniu tapusiame veikale *A Behavioral Theory of the Firm* (Cyert and March, 1963).

Savo 1958 m. darbe Marchas ir Simonas sprendimų priėmimą traktuoja kaip „problemų sprendimą" riboto racionalumo sąlygomis. Jie pabrėžia, jog norėdami suprasti, kaip vyksta sprendimų priėmimo procesas, jį turime nagrinėti žmogiškojo pažinimo ribotumo kontekste. Paieškos ir pasirinkimo veikla vyksta tam tikrose ribose: šias ribas jie vadina „atli-

kimo programomis", kurios „įjungiamos", kai žmonės skatinami imtis sprendimų. Tokio „programinio" elgesio pavyzdžiu gali būti grandinė reakcijų, kurias gaisrinėje sukelia aliarmo signalas. Jų nuomone, sprendimų priėmimas organizacijose primena veikiau tokį programinį elgesį, o ne optimizavimą tobulos informacijos sąlygomis. Šią suboptimalaus sprendimų priėmimo temą toliau plėtojo Cyertas ir Marchas (1963). Jie pateikė modelį, kuris firmą traktuoja kaip organizaciją, siekiančią įvairių tikslų: jai rūpi gamyba, inventorius, produkcijos realizavimas, rinkų paieška ir pelnas. Realusis sprendimų priėmimas yra procesas, kuriam vykstant įvairios grupės firmos viduje derybomis siekia tarpusavio sutarimo arba kompromiso dėl to, kas laikytina patenkinamu sprendimu. Toks modelis paaiškina, kodėl firmos politikoje tiek daug nenuoseklumo ir prieštaringumo. Čia pateikiamas vaizdas smarkiai skiriasi nuo to, kurį piešia *homo economicus* modelis, postuluojantis racionalų agentą, keliantį sau maksimizacinius tikslus ir siekiantį juos realizuoti tikslams neprieštaraujančiomis priemonėmis. Cyerto/Marcho teorijoje tie tikslai yra daugialypiai, kintantys ir pasirenkami, kad patenkintų firmos viduje veikiančių koalicijų reikalavimus. Šie tikslai, kaip ir Simono administracinio žmogaus modelio atveju, yra ne optimalūs, o „priimtini"/ tenkinantys. Alternatyvų analizė yra veikiau sekvencinė, o ne sisteminė, ir jeigu tam tikra politika leidžia pasiekti „priimtino lygmens" tikslus, jai neieškoma alternatyvų. Naujų alternatyvų paiešką skatina veikiau nesėkmės, negu racionalus vertinimas. Savo pobūdžiu sprendimų priėmimas yra reakcinis: veikiau siekiama mažinti netikrumą laikantis nustatytų procedūrų, bet nemėginama numatyti aplinkos pokyčių. Tad firma nėra monolitinė organizacija, ji yra veikiau skirtingų koalicijų, tikslų bei interesų konglomeratas. Netikrumas ateina ne tik iš išorinės aplinkos, nes sprendimų priėmėjas susiduria ir su vidaus aplinkos netikrumu. Sprendimų priėmimas vyksta ne pagal racionalaus pasirinkimo modelį; veikiau jam būdingi tokie bruožai: konflikto kvazisprendimas; netikrumo vengimas; problemų paieška (žr. „šiukšlių dėžės" analogiją, toliau); ir adaptavimosi bei mokymosi procesas. Žodžiu, firma vadovaujasi tenkinimosi, o ne maksimizacijos principu ir savo sprendimus priima remdamasi toli gražu ne visos reikiamos informacijos ir visų reikšmingų alternatyvų analizės pagrindu. Gyvename veikiau absurdo, o ne racionalumo pasaulyje.

Vėliau straipsnyje, parašytame kartu su Cohenu ir Olsenu, buvo iškelta idėja, kad viena šio sprendimų priėmimo modelio apraiškų yra tai, ką jie vadina „šiukšlių dėžės" modeliu (Cohen et al., 1972; March and Olsen, 1976):

> Įsivaizduokime atrankos procedūrą, kai atrankos vykdytojai į šiukšlių dėžes meta įvairias nepriimtinas problemas ir jų sprendimus. Konkrečios šiukšlių dėžės turinys iš dalies priklausys nuo to, kokiomis etiketėmis pažymėtos kitos šiukšlių dėžės, tačiau jis taip pat priklausys nuo to, kokios šiukšlės tuo momentu gaminamos, nuo šiukšliadėžių etikečių asortimento ir nuo to, kaip greitai šiukšlės surenkamos ir pašalinamos.
> *(March and Olsen, 1976:26)*

Reziumuodami šią idėją antrajame knygos *The Behavioural Theory of the Firm* (1992) leidime Cyertas ir Marchas pažymi, jog sprendimų priėmimo procese esama tam tikros tvarkos, tiesa, ne konvencinės.

Šiukšlių rūšiavimo procese atsiranda egzogeninių pasirinkimo galimybių, sprendimų ir sprendimų priėmėjų. Tvarkos logika čia yra veikiau temporalinė, nei hierarchinė ar priežastinė. Problemos ir sprendimai prikabinami prie pasirinkimų ir taip susiejami tarpusavyje ne tik tikslų ir priemonių santykiais, bet ir vienalaikiškumo santykiu. Ribiniu atveju beveik kiekvienas sprendimas gali būti susietas beveik su bet kuria problema – jeigu jie yra vienalaikiai.
(Cyert and March, 1992:235)

„Šiukšlių dėžės" modelis postuluoja situaciją, kai tam tikros problemos turi prie jų prikabintus sprendimus, kitos jų neturi, o kai kurie sprendimai klajoja aplink ieškodami problemų, prie kurių galėtų prisikabinti. Sprendimų priėmėjai gali išmesti problemą arba sprendimą į bet kurią po ranka esančią šiukšlių dėžę arba į tą, kurioje dar gali įtilpti problema/sprendimas. Šiukšliadėžių analogija vaizdžiai parodo, kad reiškiniai, problemos ir sprendimai yra margas ir netvarkingas kratinys, kad jų identifikavimo būdas priklauso nuo laiko, kada į juos atkreipiamas dėmesys, ir nuo turimų dėžių, į kurias jie sumetami. Modelis remiasi prielaidomis, kad vertybės yra nebendramatės, pažinimas nepatikimas, taisyklės sudėtingos, ir kad sprendimų priėmimas daugeliu požiūrių yra (kaip teigia Edelmanas) simbolinė veikla (Cyert and March, 1992:235–238). Žvelgiant iš šio modelio perspektyvos, sprendimų priėmimo procesas yra kur kas mažiau racionalus, nei suponuoja tradicinės ekonominės ir organizacinės jo teorijos. Autoriai taip apibūdina savo pozicijos skirtumą nuo racionalistinio modelio:

Klasikinės idėjos apie organizacinio sprendimų priėmimo proceso tvarką grindžiamos dviem tarpusavyje susijusiomis prielaidomis. Pirma, kad įvykiai bei veiksmai gali būti susieti priemonių ir tikslų, priežasčių ir padarinių grandine. Tad ši priklausomybė gali įvesti tvarką problemų ir sprendimų santykiuose bei proceso dalyvių sąveikose. Antroji prielaida postuluoja, jog organizacijos yra hierarchinės struktūros, kur aukštesnieji lygmenys, įgyvendinant pasirinktą politiką, kontroliuoja žemesnius. Tačiau koncepcijos, kurios kuriamos tokių tvarkos sąvokų pagrindu, neįvertina realaus sprendimų proceso kompleksiškumo ir painumo mastų ...Daugelis dalykų atsitinka vienu metu; politinė technologija kinta ir yra menkai suprantama; koalicijos, preferencijos ir suvokiniai kinta; problemos, sprendimai, progos, idėjos, žmonės ir rezultatai yra susipynę taip, kad jų interpretacijos nėra patikimos, o jų ryšiai nėra aiškūs; veiksmai vienoje organizacijos dalyje dažnai atrodo beveik nesusiję su veiksmais kitoje jos dalyje; pasirinkta politika nevykdoma; sprendimų priėmimo arenoje nuolat keičiasi veidai.
(Cyert and March, 1992:232–233)

Iš pradžių Cyertas ir Marchas savo teoriją kėlė kaip verslo sprendimų priėmimo teoriją. Tačiau, jų manymu, ji teikia įtikinamą sprendimų priėmimo vaizdą ir tokiose „ne verslo" organizacijose, kaip valstybės departamentai, vykdomosios valdžios įstaigos, ligoninės, mokyklos ir profesinės asociacijos. Anot autorių, jų siūloma „biheivioristinė" *(behavioral)* firmos teorija turi daug panašumų su Simono idėjomis apie sprendimų priėmimą, taip pat su kai kurių socialinių psichologų (tokių kaip Argyrisas) koncepcijomis. Jie taip pat mano, jog jų idėjas apie racionalistinių sprendimų priėmimo modelių ribotumą

patvirtina vėlesni politinių mokslų atstovų bei kitų darbai (Allison, 1971; Janis and Mann, 1977). Jų nuomone, pirminę jų tezę plėtoja keturios organizacijų tyrimo kryptys:

1. Teorijos, kurios pabrėžia kompleksinį organizacijų aplinkos pobūdį. „Ekologinės" organizacijų koncepcijos parodo, jog sprendimų priėmimui įtaką daro kompleksinės sąveikos organizacijų viduje, santykiai tarp organizacijų ir santykiai su platesne aplinka, o ne vien vidiniai atskiros organizacijos santykiai, kaip tai postuluoja įprastas sprendimų priėmimo modelis (žr. 3.46, 4.3.7, 4.6.3).
2. Tinklų teorijos, parodančios, jog šiuolaikinėse organizacijose sprendimų priėmimas jau negali būti adekvačiai suprastas jį interpretuojant hierarchinių struktūrų terminais. Šiame modelyje sprendimų priėmimas interpretuojamas kaip skirtingų tam tikro „tinklo" komponentų sąveikos rezultatas, o ne kaip vėberiškos biurokratijos produktas (žr. 3.4.6 ir 2.10).
3. „Dėmesio mozaikos" teorijos, kurios sprendimų priėmimo procesą traktuoja veikiau kaip suirutę, o ne kaip kokios nors tvarkos apraišką. Problemų aktualizavimas apibūdinamas kaip kaprizingas ir nenuspėjamas procesas, beveik nieko bendra neturintis su tuo, ką galima būtų pavadinti „sisteminiu racionalumu". Sprendimų priėmimas yra nestabilus procesas, kurį iš šalies veikia įvykiai, žmonės, kitų problemų sprendimo reikalavimai ir t.t. (žr., pvz., Kingdon, 2.10.3 skirsnyje).
4. Teorijos, kurios sprendimų priėmimo procesą traktuoja veikiau kaip simbolinių, o ne realių pastangų apraišką (žr., pvz., Edelman, 2.9.2 skirsnyje).

Toliau (ir 4.3.7 bei 4.6.3 skirsniuose) nagrinėsime firmos teorijos plėtros aspektus tiriant tarporganizacinį ir tarpvaldinį viešosios politikos formavimo kontekstą.

3.4.6 Tarporganizacinis ir tarpvaldinis kontekstas

Tarporganizaciniai santykiai

> Organizacijų gyvenimo įvykius sukelia kompleksinis „ekologinis" organizacijų egzistencijos pobūdis. Šiuolaikinės firmos – tai paprastai didelės susisiekiančių dalių sistemos, veikiančios platesniame verslo ir rinkų komplekse ... Jų veiklos rezultatus lemia ne tiek atskiroje firmoje priimami sprendimai, kiek sudėtinga organizacijų ir jų dalių tarpusavio sąveika.
> *(Cyert and March, 1992:233)*

Ši tarporganizacinės sąveikos tema buvo plėtojama „tarporganizacinių santykių" studijose (žr. Evans (ed.), 1976). Pirmiausia čia pasireiškė biheivioristinės *(behavioral)* teorijos atstovai, tokie kaip Philipsas (1960) ir Williamsonas (1965, 1975, 1985). Jie parodė, jog sprendimų priėmimo analizė turi atsižvelgti į tolydžio platėjančius ir sudėtingėjančius organizacijų santykius. Šiame modelyje sprendimai aiškinami kaip „įvairialypės sąveikos" organizacijų vidaus struktūroje ir tinkluose, kuriems jos priklauso, rezultatas.

Williamsono argumentai turėjo ypatingos reikšmės plėtojant tarporganizacinių santykių tyrimus, nes juose buvo pateikta sąvokinė schema, pagal kurią organizacinė kaita gali būti konceptualizuojama „hierarchijos" arba „rinkos" sąvokomis. Anot Williamsono, hierarchinė tvarka atsiranda tada, kai rinkos mechanizmai nesukuria efektyvių organizacinių struktūrų. Šis modelis grindžiamas Simono riboto racionalumo idėja, Coase'o transakcijų kaštų teorija (1937; žr. 3.6.3) ir žmogiškojo egoizmo bei oportunizmo idėja. Williamsonas teigia, jog struktūriškai sudėtingos organizacijos, siekdamos efektyvumo tam tikromis sąlygomis, keičia savo „U" struktūrą, kur veikia hierarchija, organizuojama pagal „universalų" funkcinį principą, į „M" struktūrą, arba „multifunkcinę" organizacinę, struktūrą. „M" formos struktūra, kai organizacijos decentralizuojamos į palyginti nepriklausomus arba pusiau autonominius vienetus (organizuojamus „U" formos pagrindu), padeda įveikti riboto racionalumo problemas didelėse hierarchijose ir leidžia išnaudoti oportunistinę elgseną; taip ji sukuria sistemą, kur gali būti palyginami skirtingų padalinių veiklos rezultatai, kitaip sakant, sukuria savotišką rinką pačios firmos viduje. Šios teorijos implikacijos viešajam sektoriui: sudėtingame netikrumo pasaulyje didesnio efektyvumo (mažesnių transakcijų kaštų) galima pasiekti keičiant hierarcines „U" struktūras tokiomis struktūromis, kurios jau veikia didelėse šiuolaikinėse korporacijose, kur sprendimai priimami decentralizuotoje vidaus rinkoje. Williamsono modelyje, viešosios agentūros, kaip ir didžiosios firmos, mėgindamos dorotis su savo problemomis (ir suvokdamos racionalumo ribotumą) ir norėdamos mažinti transakcijų kaštus, tampa labiau „multifunkcinėmis" struktūromis. Be to, visur, kur rinka yra efektyvesnė už biurokratiją, valdžia turi išnaudoti rinkos principais grindžiamo organizavimo galimybes – „privatizuoti" arba išnuomoti savo turtą (žr. taip pat 3.6.3; ir Self, 1993).

Šią tarporganizacinės priklausomybės idėją taip pat kėlė septintojo ir aštuntojo dešimtmečio organizacijų sociologijos teoretikai aiškindamiesi, kokiu būdu sprendimų priėmimo procesą veikia: tarpusavio priklausomybė (Aiken and Hage, 1968; Aldrich, 1976; Yuchtman and Seashore, 1967); „organizaciniai laukai" (Warren, 1967); „organizacinės aibės" (Evan, 1972); „tinklai" (Turk, 1970; Benson, 1975). Tokia analizė rodė, jog jau nesitenkinama elgsenos organizacijų viduje analize, veikiau mėginama parodyti, jog šiuolaikinėje visuomenėje sprendimų priėmimas vyksta labai sudėtingoje, kompleksinėje aplinkoje. Sprendimų priėmimas traktuojamas kaip „jungtinis sprendimų priėmimo" procesas (Tuite, 1972), susiejantis organizacijas bei agentus į bendrą „organizacinį pulą" (Hjern and Porter, 1981). Kuo sudėtingesnė visuomenė, tuo labiau jos sprendimų priėmimo struktūroms yra būdingi tarporganizacinės struktūros bruožai (plačiau apie tai žr. 4.3.7 ir 4.6.3).

Tarpvaldiniai santykiai

Idėją, jog problemų kompleksiškumas generuoja tarporganizacines struktūras bei sąveikas, paremia įvairios koncepcijos, analizuojančios „tarpvaldinius" santykius; joms didžiausios įtakos padarė tik ką aptartosios teorijos. Tarpvaldinių santykių analitikai siekia išsiaiškinti, kaip tarpusavyje sąveikauja įvairių tipų valstybinės institucijos. Viena svarbiau-

sių šios srities studijų yra Hanfo ir Sharpfo redaguotas straipsnių rinkinys (1978), kuriame aptariama centrinės ir vietos valdžios institucijų sąveika tiek unitarinėse, tiek federacinėse sistemose. Rhodesas (1992:320–322) pastebi, kad šioje teoriškai įvairialypėje tyrimų srityje galima išskirti keletą krypčių:

- *viešosios administracijos kaitos tyrimai*, savo dėmesį telkiantys į vyriausybinių sprendimų priėmimo procedūrų bei institucijų kaitos reiškinius (pvz., į tai, kaip praktikoje vyksta decentralizavimas arba centralizavimas; arba į tai, kokie „partnerystės" santykiai klostosi vietos valdžios lygmeniu);
- *„naujosios dešinės" koncepcijos*, kurios, pasinaudodamos „viešųjų sprendimų" teorija bei rinkos modeliais, siekia pertvarkyti valstybės valdymą (propaguoja, pavyzdžiui, privatizavimą ir valstybinių paslaugų tiekimo komercializavimą);
- *centro ir periferijos koncepcijos*, kurios analizuoja centrinės valdžios, jos institucijų ir interesų grupių santykį su teritorine periferija (analizuojama, pavyzdžiui, tai, kaip periferines teritorijas išnaudoja ir kolonizuoja centras);
- *radikaliosios koncepcijos*, kurios, analizuodamos galios santykius valstybės viduje, remiasi neomarksistinėmis ir neovėberiškomis teorijomis (pavyzdžiu gali būti teorija, kad vietos ir centrinė valdžia sudaro „dvilypę valstybę"; žr. 3.3.3);
- *tarpvaldinių santykių koncepcijos*, jų pavyzdžiu gali būti Hanfas (1978), nagrinėjantis „neopliuralistinių" valdymo „tinklų" kaitą (žr. taip pat 2.10.2 apie politikos „tinklus").

Pastaraisiais dešimtmečiais, federacinių sistemų tarpvaldiniams santykiams tampant vis labiau sudėtingiems ir fragmentuotiems, „tarpvaldinių" santykių tyrimai suaktyvėjo tiek federacinėse, tiek unitarinėse valstybėse (žr. Harman, 1992; Keller and Perry, 1991). Plačiai taikomas analizės metodas, derinantis tarporganizacines ir tarpvaldines koncepcijas, – tai vadinamosios „priklausomybės nuo išteklių" arba pavaldumo teorijos, kurios aiškina, kaip priklausomybė nuo išteklių/pavaldumas (žr. Yuchtman and Seashore, 1967; Aldrich, 1976) gali struktūrizuoti sprendimų priėmimo kontekstą (žr. 4.3.7)

3.5 VIEŠŲJŲ SPRENDIMŲ TEORIJA IR SPRENDIMŲ PRIĖMIMAS

❖ **Pagrindiniai tekstai**

Galima pradėti nuo Tullocko *The Vote Motive* (1976), nedidelės knygelės, kurioje pateikiamas prieinamas viešųjų sprendimų teorijos įvadas.

Lane (1993) pateikia gerą teorijos apžvalgą ir gali būti Downso (1967), Niskaneno (1971) ir Muellerio (1989) įvadas.

Dar trys svarbūs veikalai yra Dunleavy (1986, 1991) ir Self (1993). Pastarajame pateikiama viešųjų sprendimų teorijos ir jos praktinio taikymo keliose šalyse apžvalga. ◆

3.5.1 Ekonomika ir viešieji sprendimai

Teoretikai, analizuojantys biurokratijos galią politiniame procese, pabrėžia, jog vienas svarbiausių šiuolaikinės valstybės bruožų yra biurokratijos arba, anot Galbraitho, technokratijos, tarnaujančios *savo pačios*, o ne visuomenės interesams, ekspansija. Ypatingą dėmesį šiam reiškiniui skyrė vadinamoji „viešųjų sprendimų" mokykla, kurios idėjos smarkiai veikė aštuntojo ir devintojo dešimtmečio politines darbotvarkes. Mokyklos ištakos sietinos su Gordono Tullocko, Anthony Downso ir Williamo Niskaneno darbais. Jos įtaka viešajai politikai, ypač JAV ir Britanijoje, buvo didžiulė. Iš dalies tai paaiškinama tuo, kad viešųjų sprendimų teorijos argumentai apie biurokratinį ekspansionizmą sulaukė rimtos politinių partijų paramos, teikiamos per „minties tankus" (žr. Self, 1993).

Gordono Tullocko darbai laikomi vienu iš ankstyviausių indėlių į viešųjų sprendimų teoriją, nors juose dar nėra akcentuojami ekonominiai teorijos aspektai. Jo kritinės tezės apie biurokratijos savanaudiškumą grindžiamos jo darbo JAV Valstybės departamente patirtimi (Tullock, 1965). Be to, kritinė partijų konkurencijos bei jos padarinių analizė, atlikta kartu su Buchananu (Buchanan and Tullock, 1962), padėjo pagrindą debatams dėl biurokratijos galios ir ekonominių problemų politizavimo pavojaus, kurį vėlesni teoretikai, tokie kaip Niskanenas, analizavo naudodamiesi ekonominiais modeliais. 1976 m. Ekonominių reikalų institutas *(Institute for Economic Affairs)*, „minties tankas" Londone, išleido vėliau išpopuliarėjusį pamfletą (Tullock, 1976) ir keletą kitų svarbiausių viešųjų sprendimų teorijos tekstų, tarp jų Buchanan (ed.) (1978) ir Niskanen (1973). Pasak Tullocko, analizuojant politiką, politikos formavimą ir biurokratiją, turi būti remiamasi ta pačia savo naudos maksimizavimo prielaida, kuria remiamasi aiškinant firmų, verslininkų ir vartotojų elgseną. Tuo remiantis galima padaryti keletą išvadų:

- Siekdamos laimėti balsų, partijos žarstosi nepamatuotais pažadais.
- Atėję į valdžią politikai turi kažką duoti mainais už palaikymą; dėl to didėja biudžeto išlaidos.
- Biurokratai maksimizuoja savo pačių, o ne visuomenės naudą. Vadinasi, jie nuolat siekia plėsti savo biurus ir vis daugiau pinigų reikalauja savo departamentams.
- Liberaliosios demokratijos politiniai procesai nėra pajėgūs sutramdyti politinės ir biurokratinės galios ekspansijos.

Tuo remiantis jis daro išvadą, jog išsipūtusios valdžios problema turi būti sprendžiama plečiant rinkos funkcionavimo sritį ir taip silpninant biurokratinio savanaudiškumo galią bei balsų maksimizavimo motyvą. Tad Tullockas, kaip ir kiti viešųjų sprendimų teorijos atstovai, siūlo į biurokratiją įtraukti konkurencijos elementų – kontraktizuojant *(contracting-out)* viešųjų paslaugų tiekimą, privatizuoti tam tikras viešųjų sprendimų valdas, didinti valstybinių departamentų tarpusavio konkurenciją taikant atlygio už rezultatą principą. 1976 m. pamfleto pateiktoji analizė ir siūlymai iš pradžių nesulaukė didelio dėmesio, tačiau nuo devintojo dešimtmečio susidomėjimas jais nuolat augo (žr. Self, 1993; Pirie, 1988).

Teorijas, kuriomis rėmėsi Tullocko argumentacija, nuodugniausiai išdėstė Anthony Downsas ir Williamas Niskanenas.

Anthony Downsas

Downsas, kurį jau sutikome antrojoje dalyje (2.3.1, 2.11.5), parašė svarbių darbų, analizuojančių biurokratijos elgseną. Jo knyga *Inside Bureaucracy* (1967) buvo parašyta gavus grantą iš RAND korporacijos, kurios tyrimus finansavo JAV karinės oro pajėgos. Joje mėginama „pateikti naudingą biurokratinio sprendimų priėmimo teoriją", kuri leistų „analitikams prognozuoti kai kuriuos biurų elgsenos aspektus ir biurus suvokti bendresnės socialinių sprendimų priėmimo teorijos kontekste" (Downs, 1967:1). Downsas pradeda nuo postulato, jog sprendimų priėmimą biurokratijose lemia savanaudiški interesai. Knygos struktūrą nusako 16 „dėsnių" dedukcija, kuri pradedama nuo šių hipotezių: pareigūnai savo tikslų siekia racionaliomis priemonėmis; jie vadovaujasi savanaudiškomis paskatomis; socialines organizacijos funkcijas smarkiai veikia jos vidinė struktūra, ir *vice versa*. Iš šių hipotezių ekstrapoliuojami tokie dėsniai (*sic*):

- *Didėjančio konservatizmo dėsnis:* jeigu organizacijos nepatiria spartaus augimo ar personalo cirkuliacijos, sendamos jos tampa konservatyvesnės.
- *Hierarchijos dėsnis:* didelėse organizacijose, veikiančiose ne pagal rinkos principus, koordinacija reikalauja hierarchinės tvarkos.
- *Didėjančio konserverizmo dėsnis:* ilgainiui pareigūnai turi tendenciją tapti konservatoriais.
- *Netobulos kontrolės dėsnis:* didelėse organizacijose niekas nepajėgia kontroliuoti jos elgsenos.
- *Mažėjančios kontrolės dėsnis:* kuo didesnė organizacija, tuo silpnesnė jos vadovybės kontrolės galia.
- *Mažėjančios koordinacijos dėsnis:* kuo didesnė organizacija, tuo blogesnė koordinacija.
- *Galios poslinkio dėsnis:* nekontroliuojamas konfliktas stiprina aukštesniųjų valdymo grandžių galią.
- *Kontrolės dvigubėjimo dėsnis:* mėginimai kontroliuoti didelę organizaciją paprastai baigiasi dar vienos organizacijos sukūrimu.
- *Kontrolės ekspansijos dėsnis:* informacijos kiekis, kurio reikalauja biurai, prižiūrintys kitus biurus, turi tendenciją didėti.
- *Kontrakontrolės dėsnis:* aukščiausiojo lygmens pareigūnams mėginant griežčiau kontroliuoti savo pavaldinius, šie imasi veiksmų, leidžiančių išvengti didesnės kontrolės.
- *Nemokamų gėrybių dėsnis:* nemokamų gėrybių paklausa auga iki ribinių tiekėjo pajėgumų.
- *Nepiniginio įkainojimo dėsnis:* jeigu organizacijos nereikalauja pinigų už savo paslaugas, jos randa kitokių savo produkto racionavimo ir normavimo būdų.
- *Savanaudiškos ištikimybės dėsnis:* pareigūnai ištikimai tarnauja organizacijoms, kurios jiems garantuoja užimtumą ir karjeros galimybes.
- *Tarporganizacinio konflikto dėsnis:* visos didelės organizacijos turi tendenciją konfliktuoti su socialinėmis agentūromis, su kuriomis joms tenka bendradarbiauti.
- *Atsveriančių tikslų spaudimo dėsnis:* veikiant nesuderinamiems naujovių diegimo, kontrolės ir koordinacijos reikalavimams kyla konfliktas tarp tikslų įvairovės ir jų darnos.

Anot Downso, individualūs pareigūnai vadovaujasi skirtingomis paskatomis, kurių pagrindu susiformuoja skirtingi biurokrato tipai:

- *Karjeristams* rūpi jų galia, pajamos ir prestižas;
- *Konservatoriai* siekia minimizuoti kaitą;
- *Fanatikai* entuziastingai palaiko ir vykdo tam tikrą politiką arba programą;
- *Patronai* savo interesus sieja su savo biuro vaidmens ir jam skiriamų išteklių maksimizavimu;
- *Valstybininkai* įsivaizduoja žiną, kas yra viešasis interesas, ir siekia didinti savo galią, kad galėtų jam pasitarnauti.

Skirtingi pareigūnų tipai gali vadovautis skirtingais bendrais motyvais, kuriuos jis suskirsto į grynuosius ir mišriuosius:

- Grynas savanaudiškumas:
  galia
  piniginės pajamos
  prestižas
  patogumas (priešinimasis kaitai, kuri reikalauja papildomų asmeninių pastangų, palaikymas to, kas mažina tokių pastangų reikalingumą)
  saugumas (maža patogumo praradimo tikimybė)

- Mišrioji motyvacija
  asmeninė ištikimybė (darbo grupei, organizacijai, jos tikslams)
  didžiavimasis darbo rezultatais
  noras pasitarnauti visuomenei
  pasišventimas specifinei veiksmo programai.

Egzistuoja ne tik skirtingi biurokratų tipai, bet ir skirtingi biurų tipai, kurių bruožus lemia biurokratinio gyvenimo ciklo fazė: seni jie ar nauji, dideli ar maži. Nors biurų ir biurokratų motyvacija skiriasi, jų maksimizacinis tikslas visada išlieka tas pats – augti ir plėstis. Šis ekspansijos siekis lemia tai, kad biurokratijos gyvenime konfliktas yra norma. Taigi kad biurokratai nepradėtų tarnauti tik savo pačių, o ne visuomenės interesams, biurokratija turi būti griežtai prižiūrima ir kontroliuojama.

Downsas siekia pateikti prognostinį modelį, t.y. jis mano, jog jo analizė paaiškina biurokratijos ekspansiją kaip tam tikrų „dėsnių“ veikimo padarinį ir atskleidžia, kaip priklausomai nuo interesų maksimizavimo būdų kinta biurokratų bei biurų motyvacija. Modelio kritikai jo prielaidas apie savanaudiškumą, hierarchiją ir dydį ginčija kaip lemiamus biurokratinės elgsenos veiksnius.

Williamas Niskanenas

Downso modelis remiasi daugiausia psichologinės motyvacijos teorija, o Niskanenas (1971) operuoja neoklasikinės ekonominės teorijos sąvokomis. Jis pradeda nuo tos pačios prielaidos: individai maksimizuoja savo naudą. Jis postuluoja, jog teorijas, kurios

modeliuoja pelno siekiančių firmų elgseną, galima taikyti ir biurokratijos analizei. Kaip firmos siekia maksimizuoti pelną, taip panašiai ir tie, kurie dirba biuruose arba patys biurai siekia maksimizuoti savo biudžetą ir biuro dydį. Jo nuomone, taip vyksta todėl, kad tik plėsdami biurą ir didindami jo biudžetą biurokratai gali maksimizuoti savo naudą. Šią galimybę jiems teikia būdas, kuriuo biurai skirsto išteklius ir priima sprendimus. Šis būdas skiriasi nuo to, kaip rinkose priimami sprendimai bei paskirstomi ištekliai. Rinkose sprendimai priimami siekiant maksimizuoti skirtumą tarp ribinės naudos ir ribinių kaštų, t. y. skirtumą tarp didėjančių kaštų ir pajamų tiekiant papildomą gėrybės vienetą. Tačiau biuras, kitaip nei firma, nežino savo pajamų, todėl ribinį naudingumą gali padidinti tik didindamas biuro biudžetą. Jis tai gali daryti, nes patys politikai yra spaudžiami savo pasižadėjimų didinti viešąsias išlaidas.

Modelio įvertinimas

Iš pirmo žvilgsnio modelis įtikinamai pagrindžia paplitusį įsitikinimą, jog biurokratai rūpinasi tik savo interesais. Šią koncepciją išpopuliarino televizijos serialai *Yes Minister* ir *Yes Prime Minister*, kur biurokratai vaizduojami kaip savanaudžiai tipai, nesirūpinantys visuomenės interesais.

Tačiau modelis kelia rimtą metodologinę problemą, būtent, kad jį sunku patikrinti arba falsifikuoti. Tarus, kad palyginti su tais, kurie dirba pelno siekiančiose firmose, mes nedaug žinome apie biuruose dirbančių individų naudą ir kaštus, teiginys, jog tam tikras biuras esąs „per didelis", atrodo gana savavališkas. Empiriniai biurų biudžeto maksimizavimo tyrimai neteikia duomenų, patvirtinančių šią teoriją. Idėja, kad biurokratinis sprendimų priėmimas grindžiamas savanaudiškais biudžeto didinimo motyvais, daugiau įtakos padarė ne savo empiriniu, bet normatyviniu (antibiurokratiniu) turiniu. Ji leidžia suformuluoti kai kuriuos naudingus apibrėžimus bei tipologijas, tačiau kalbant apie jos aiškinamąją galią, tezė, jog biurokratija vadovaujasi savanaudiškais siekiais, kuriuos galima realizuoti tik didinant biudžetus bei plečiant biurus, atrodo gana primityvi. Kaip matyti Downso modelyje, tos motyvacijos diapazonas daug platesnis ir įvairesnis, nei tos rūšies savanaudiškumas, kurį Niskanenas postuluoja kaip biurokratijos elgsenos pagrindą. Nors yra tam tikrų duomenų, liudijančių, jog „savanaudiškumas" gali būti biudžeto didinimo ir biuro plėtimo paskata, toli gražu jo nepakanka viešojo sektoriaus ar biurų dydžio kaitai paaiškinti. Lewinas pabrėžia:

> Plačios diskusijos dėl šios hipotezės atskleidė tiek daug jos trūkumų, jog kyla rimtų abejonių, ar ji apskritai atskleidžia bent vieną esminį vakarietiškosios biurokratijos bruožą. Kaip atrodo, faktai jos nepatvirtina. Žodžiu, biudžeto maksimizavimo hipotezė nėra empiriškai pagrįsta.
> *(Lewin, 1991:97)*

Tačiau tai nereiškia, kad naudojimasis ekonomine analize nieko neduoda viešosios politikos tyrinėtojui. Biudžeto maksimizavimo hipotezė, išlaisvinus ją nuo jos ideologinių sąsajų bei motyvų, teikia svarbių įžvalgų ir kelia svarbių problemų. Vienas žinomiausių šios mokyklos kritikų teigia:

Viešųjų sprendimų teorijos nuopelnai turtinant politinių mokslų metodus naujų formų loginiais bei matematinias modeliais bei plečiant jų tyrimų sritį yra ... neginčytini.

Institucionalistinė viešųjų sprendimų teorija turėtų būti papildyta realistiškesniais ir teoriškai įvairesniais politinių reiškinių aiškinimais.

(Dunleavy, 1991:259)

Downso ir Niskaneno modeliai buvo iškelti pokario laikais, kai išties vyko biurokratijos ekspansija. Tačiau devintąjį dešimtmetį paaiškėjo, jog biurokratija (ir privataus sektoriaus organizacijos) gali funkcionuoti ir kitaip. Biurų ekspansijos tezė, remdamasi „savanaudiškumo" prielaida, visada atrodė metodologiškai silpna, tačiau devintąjį dešimtmetį atsiskleidė ir kitas rimtas viešųjų sprendimų teorijos trūkumas. Daugelyje pramoninių šalių sumažėjo viešųjų tarnautojų, nes vis daugiau rinkai buvo perleidžiama tų užduočių, kurios anksčiau buvo laikomos biurokratijos valda. Pats Downsas aiškino, jog biurokratija „niekur neišeis", nes yra tokių socialinių funkcijų, kurios „turi būti atliekamos ne rinkos organizacijų" (Dons, 1967:32). Tai nereiškia, kad jos bus atliekamos optimaliai, bet, pasak Downso, visada išliks tam tikros paslaugos bei funkcijos, kurioms „būtina" hierarchija.

Tačiau, kaip rodo pastarųjų dviejų dešimtmečių patirtis, daugelyje pramoninių ir besivystančių šalių pati idėja, kad egzistuoja specifinė „ne rinkos" sprendimų priėmimo sritis, jau kelia abejonių. Antai Britanijos atveju biurokratija buvo radikaliai apkarpyta ir perkratyta.

3.5.2 Viešųjų sprendimų modelio alternatyvos

Viešųjų sprendimų teorija padarė didelį poveikį viešosios politikos teorijai ir praktikai (bendrą kritinį teorinį ir praktinį jos įvertinimą pateikia Self (1993); Stretton and Orchard (1994)). Tačiau egzistuoja keletas alternatyvių koncepcijų, analizuojančių tos pačios rūšies problemas, kurios domina viešųjų sprendimų teoretikus. Šiame skirsnyje panagrinėsime tris iš jų:

- vadybos teorijos;
- biuro formavimo modelis;
- „neortodoksinė" ekonomika.

Vadybinės žmogiškosios motyvacijos ir organizacijų elgsenos teorijos

Mažiausiai įtikinamas viešųjų sprendimų teorijos aspektas yra tai, kad žmogiškoji motyvacija joje apribojama individualaus savanaudiškumo paskatomis. Žinant, kokį poveikį vadybinės idėjos turėjo viešojo sektoriaus analizei bei reformai (Van Strien, 1982:24), verta panagrinėti ginčą dėl žmogiškosios motyvacijos pačioje vadybos teorijoje (ir praktikoje). „Mokslinė" ir „klasikinė" vadybos teorija, kaip ir viešųjų sprendimų mokykla, remiasi ta pačia prielaida apie žmogiškąją elgseną – individas yra savo naudos maksimizatorius.

F. W. Tayloras buvo inžinierius ir žmogiškųjų būtybių elgseną organizacijose interpretavo inžinerinėmis sąvokomis (žr. Taylor, 1911). Organizacijos yra mašinos (arba turi būti panašios į mašinas). Kaip ir ekonominiame modelyje, inžineriniame modelyje tariama, jog sraigteliai, sudarantys organizacijos mašiną, siekia maksimizuoti savo uždarbį, o didesnis organizacijos efektyvumas yra produkcijos, tad ir uždarbių didinimo priemonė. Nagrinėdamas senąsias gamybos organizavimo formas Tayloras įsitikino, jog jos neefektyvios; jo sprendimas buvo gamybines organizacijas išskaidyti į mažesnius vienetus, greitai ir efektyviai atliekančius nedideles užduotis. Klasikinis Čarlio Čaplino filmas *Nauji laikai* pateikia bene geriausią teilorizmo logikos iliustraciją.

Vėliau Tayloro idėjas plėtojo Henri Fayolas (1949) ir kiti vadinamosios „mokslinės vadybos" mokyklos atstovai. Tayloras ir Fayolas buvo įsitikinę, jog atrado pamatinę žmogiškosios mašinos varomąją jėgą – savanaudiškumą bei metodą, kaip šią savanaudišką būtybę kurstyti, kad ji veiktų efektyviai ir produktyviai. Kadangi žmonėms rūpi tik pinigai ir savo interesų maksimizavimas, galima būtų sukurti struktūras, kurios šį siekį panaudotų pelnui ir uždarbiui didinti. Svarbiausias dalykas yra kontrolė. Viešųjų sprendimų mokyklai kontrolė taip pat yra svarbiausioji problema. Valstybės biurokratijoje veikiantys žmonės gali priimti sprendimus, nesaistomus tos rūšies disciplinos, kuri saisto verslo sprendimus. Reikėjo rasti būdų jų savanaudiškumui apriboti ir jį pakreipti taip, kad sprendimai efektyviau tarnautų mokesčių mokėtojų interesams. Buvo pasiūlytas dvejopas atsakymas: pirma, sumažinti biurokratiją ir apkarpyti valdžios funkcijas; antra, įvesti „vadybinę" biurokratijos ir visų tų, kurie leidžia viešuosius pinigus, discipliną, tvardančią ir kontroliuojančią biurokratinį savanaudiškumą.

Šiam požiūriui į žmogiškąją motyvaciją priešinosi „žmogiškųjų santykių mokykla", atmetusi Tayloro įsitikinimą, jog žmogiškosios būtybės vadovaujasi vien asmeninės naudos motyvais. Žmogiškųjų santykių mokykla 1924–1932 m. *Western Electric* kompanijoje ėmėsi Eltono Mayo vadovaujamų eksperimentų. „Hawthorne'o eksperimentų" tikslas buvo išsiaiškinti, kaip gamybos sąlygos veikia darbininkus. Jų išvados skelbė, jog didžiausios reikšmės individo veiklos rezultatams turi grupės elgsena ir neformalūs santykiai; organizacijos nėra tokios „mechanistinės" ir „racionalistinės", kaip jas vaizdavo Tayloras ir „mokslinės vadybos" mokykla (žr. Mayo, 1933, 1949). Lasswellas buvo susitikęs su Mayo ir su juo dirbo (1926 arba 1927 m.); pasak Trahairo, Mayo darė įtaką Haroldo Lasswello idėjų formavimuisi (Trahair, 1981–1982). Tačiau kaip pabrėžia Muthas, Lasswellą veikė daugybė žmonių, tad kažin ar galima manyti, jog Mayo jam padarė didesnę įtaką, nei Freudas, Weberis, Marxas, Meadas, Merriamas ar H.S. Sullivanas (žr. Muth, 1990:10). Tačiau reikia pripažinti, jog, plėtodamas savo koncepciją, Lasswellas įtraukė jį į „savųjų komandą".

Vėliau Chesteris Barnardas taip pat gynė idėją, jog priešingai Tayloro įsitikinimui, žmonėms rūpi ne vien uždarbis ir panašūs savanaudiški interesai. Barnardas buvo *Bell Telephone* kompanijos pareigūnas (ne akademikas) ir ilgalaikė vadybininko patirtis jį išmokė, jog žmogiškosios motyvacijos nepaaiškina racionalus, savanaudis, maksimizuojantis ekonominio žmogaus modelis. Jo nuomone, organizacijas sudaro žmonės, atliekantys labai skirtingus vaidmenis ir siekiantys labai skirtingų tikslų: kaip vyrai ir žmonos, kaip sūnūs ir broliai, kaip klubo ar bažnytinės bendruomenės nariai ir t. t. Neišvengiamai atsi-

randa šių vaidmenų konfliktų, ir organizacijų vadovybės tikslų – koordinuoti šiuos vaidmenis skatinant žmonių bendradarbiavimą. Pasak Barnardo, žmonių elgsenos motyvacija labai įvairi. Tad organizacijoms siekiant efektyvumo ir rezultatyvumo, pirmiausia būtina skatinti bendro tikslo siekį, bendravimą ir bendradarbiavimą, o ne stiprinti Tayloro kontrolę: „Organizacijų gyvybingumą lemia individų noras prisidėti prie bendradarbiavimo sistemos stiprinimo" (Barnard, 1938:82).

Vienas žinomiausių Tayloro motyvacinės koncepcijos kritikų buvo psichologas Abrahamas Maslowas, teigęs, jog žmonių veiklos organizacijose motyvai yra kur kas įvairesni, nei „savo naudos maksimizavimas" (Maslow, 1943, 1968, 1970). Žmonių darbo motyvaciją, jo nuomone, formuoja žmogiškieji poreikiai. Jis siūlė tokią šių poreikių hierarchiją: esminiai fiziologiniai poreikiai; saugumo; priklausomybės ir simpatijos; garbės ir savigarbos; savirealizacijos poreikiai. Šiame Tayloro postuluotos žmogiškosios motyvacijos kritikos kontekste galima kelti tezę, jog ir viešųjų sprendimų teorija priklauso „teiloristinių" koncepcijų grupei, kuri žmogiškosios elgsenos motyvaciją nepagrįstai apriboja primityviomis „savanaudiškumo" paskatomis.

❖ Motyvacija ir vadyba

Vietoje asmeninės naudos motyvų, kuriuos pabrėžia viešųjų sprendimų teorija, „žmogiškųjų santykių" teoretikai iškelia ištisą motyvų gamą.

Maslow (1943): poreikių hierarchija

- fiziologiniai (maistas, apranga ir t.t.);
- saugumo;
- socialiniai (bendravimo su kitais) poreikiai;
- įvertinimo (pagarbos) poreikis;
- savirealizacijos (savo potencialo realizavimo) poreikiai.

McGregor (1960)

McGregoras teikia dvi koncepcijas, kaip vadybininkai suvokia žmonių veiklą organizacijose (viešųjų sprendimų teorijos modelis žymimas „X" ženklu):

- *X teorija* postuluoja, kad žmonės iš tikrųjų nenori dirbti, nenori prisiimti atsakomybės, tad turi būti kontroliuojami ir verčiami dirbti.
- *Y teorija* postuluoja, kad žmonės nori dirbti, yra suinteresuoti tuo, ką daro, nori prisiimti atsakomybę ir yra ištikimi organizacijos tikslams.

Herzbergas (1966)

Herzbergas teigia, jog esamų dviejų motyvacinių ir organizacinių žmonių elgsenos veiksnių:

- *Motyvacija:* žmonės siekia jų veiklos svarbos pripažinimo, atsakomybės, veiklos perspektyvų, malonumą teikiančio darbo.
- *Higiena:* darbo aplinka turi būti priimtina: atlyginimo dydis, dirbančiųjų priežiūros bei santykių su vadovybe pobūdis ir bendra fizinė aplinka turi atitikti tam tikrą standartą. ◆

Tad pagrindinis priekaištas ekonominiams modeliams yra tai, kad juose neatsižvelgiama į institucijose egzistuojančią poreikių įvairovę. Kaip teigia Dunleavy (toliau), gali būti, kad biurokratą skatina veikiau įdomesnis darbas arba aukštesnis statusas, o ne biuro biudžeto ar biuro dydžio maksimizavimo siekis. Teiloristinės/viešųjų sprendimų teorijos motyvaciją interpretuoja individualistinėmis sąvokomis. Tačiau kaip parodė Mayo, Maslowas ir daugelis kitų, remdamiesi *daug gausesniais* empiriniais duomenimis, grupinis kontekstas yra gyvybiškai svarbus žmogiškosios elgsenos ir sprendimų priėmimo kontekstas. Viešojoje politikoje yra erdvės individualiems sprendimams, tačiau jie priimami grupėse. Atsižvelgiant į duomenis apie grupių elgseną, mėginimai analizę redukuoti į individualaus racionalumo ir individo naudos siekio lygmenį neatrodo pakankamai įtikinami, kad jais galima būtų grįsti žmogiškosios elgsenos teoriją. Ši žmogiškosios elgsenos, motyvuojamos ne vien savanaudiškais interesais, tema buvo plėtojama šiuolaikinėje vadybos teorijoje bei empiriniuose tyrimuose, pirmiausia Argyriso (1957, 1965), McGregoro (1960), Likerto (1961) ir Herzbergo (1966) darbuose. Priešingai siauram ir pesimistiniam Tayloro ir viešųjų sprendimų teoretikų požiūriui į žmogaus prigimtį, toji minties tradicija, kurios ištakos siekia Mayo, Barnardą ir Maslową ir kurią vėliau tęsė Argyrisas, remiasi platesne ir optimistiškesne žmogiškosios motyvacijos samprata.

Likimo ironija yra tai, kad nors „žmogiškųjų santykių“ mokykla pateikė įtikinamą viešųjų sprendimų teorijos kritiką organizacijų veiklos aiškinimo požiūriu, jos idėjomis buvo grindžiamas „naujasis viešojo sektoriaus vadybos“ modelis, kuris, išvien su viešųjų sprendimų teoretikais, puolė „viešojo sektoriaus“ biurokratus ir profesionalus. Šiuo žmogiškųjų santykių mokyklos suartėjimu su teiloristinėmis prielaidomis grindžiama viešųjų sprendimų teorija patvirtina tezę, kad Mayo koncepcija buvo tik labiau rafinuota teilorizmo paradigmos atmaina (žr. Clegg and Dunkerly, 1980:122–135; Mouzelis, 1967). Naujoji viešojo sektoriaus vadyba kildinama iš „žmogiškųjų santykių“ mokyklos (žr., pvz., Peters and Watewrman, 1982; Osborne and Gaebler, 1992). Viešajame sektoriuje ji buvo naudojama kaip priemonė įgyvendinant idėjas, propaguojamas viešųjų sprendimų mokyklos. Nors jos siūloma disciplina rafinuotesnė už teiloristinę ir yra dangstoma žmogiškųjų santykių retorika, tikslas išlieka tas pats: didesnė organizacijų ir jose dirbančių žmonių kontrolė. Šiuo požiūriu, „komercializavimas“, „kontraktavimas“ ir „viešojo sektoriaus vadyba“ yra ne kas kita, kaip „industrializavimas“ – viešosios agentūros ir paslaugos tampa tarsi verslovėmis arba gamyklomis. Taigi vadybos teorijos, kurios gali būti traktuojamos kaip viešųjų sprendimų modelio kritika, faktiškai buvo inkorporuotos į pastarąjį (žr. 4.3.5).

Biuro formavimo modelis

Viešųjų sprendimų teorija nėra tik „naujosios dešinės“ nuosavybė (žr. Self, 1993:16–20). Vieną reikšmingiausių analizių, kur kritikuojant „naujosios dešinės“ argumentus naudojamasi viešųjų sprendimų teorija, pateikia Dunleavy (1986; 1991). Remdamasis savo paties viešosios tarnybos patirtimi Britanijoje Thatcher laikais, Dunleavy siūlo įtikinamą biurokratinės elgsenos modelį, kuriame, remiantis viešųjų sprendimų teorija, prieinama prie visiškai kitokių išvadų apie savanaudiškumo padarinius, nei tos, kurias kėlė Downsas ir Niskanenas. Viešųjų sprendimų teorijos kritiką Dunleavy pateikė analizuodamas devin-

tojo dešimtmečio privatizacijos bumą (Dunleavy, 1986), o vėliau ją išdėstė savo knygoje *Democracy, Bureaucracy and Public Choice* (1991).

Aiškindamas devintojo dešimtmečio privatizacijos bumą Britanijoje ir JAV, Dunleavy (1986) iškelia abejonių dėl „naujosios dešinės" teoretikų tezės, esą biudžeto didinimas ir biurų plėtra yra pagrindinis biurokratinių savanaudžių siekis. Jis parodo, jog šis modelis, mėgindamas paaiškinti, kodėl biurokratija nusprendė save apkarpyti ir sumažinti savo išlaidas, atsiduria keblioje padėtyje. Dunleavy parodo, jog santykiai tarp biudžeto, biurokratų tipų ir jų galios skirtumų yra daug sudėtingesni, nei mano Niskanenas *et al.* Savanaudiškumas gali reikštis ne biuro didinimu, bet jo „formavimu". Privatizacijos atveju Dunleavy parodo, jog aukštesnieji biurokratai, siekdami tokių pat savanaudiškų interesų kaip politikai ar verslo sektorius, naujai formavo savo departamentus bei biudžetus. Aiškindamas menką pasipriešinimą privatizacijai Dunleavy teigia, jog faktiškai ji pasitarnavo aukštesniųjų viešųjų pareigūnų interesams žemesnių valdininkų darbo netekties arba darbo sąlygų pablogėjimo sąskaita. Tad viešųjų paslaugų teikimo komercializavimas bei kitos privatizavimo formos gali būti interpretuojamos kaip biurokratinio elito maksimizacinės strategijos tąsa, tiesa, ne plečiant, o (re)formuojant savo organizacijas.

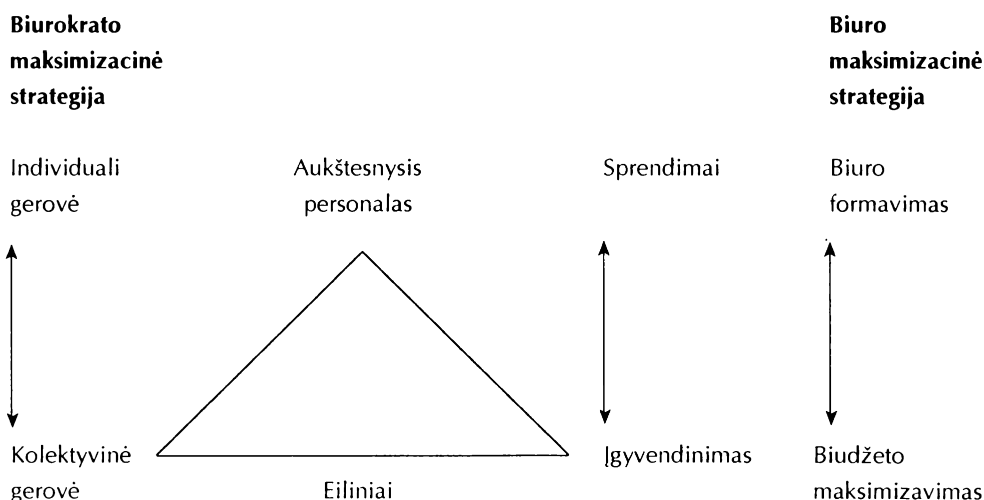
Dunleavy argumentuoja, jog yra ketvertas priežasčių, kodėl biudžeto maksimizavimas nėra vienintelis racionalus biurokratų ir biurų veiklos motyvas:

- Egzistuoja skirtingos individualios ir kolektyvinės naudos maksimizavimo strategijos. Biurokratinės politikos realybė yra ta, kad biudžetas yra ne kurio nors vieno aukščiausiojo pareigūno, bet grupės pareigūnų rankose. Tai reiškia, jog biuras turi konkuruoti dėl išteklių, kad jo biudžetas nesumažėtų kitų biurų atžvilgiu. Tačiau tai nereiškia, jog racionaliausia pareigūnams kovoti dėl didesnio bendro biudžeto. Jie dėl didesnio biudžeto kovos tik tuo atveju, jeigu nauda bus didesnė už tokios kovos kaštus. Hierarchinė biurokratijos struktūra lemia tai, jog kuo žemesnis pareigūno rangas, tuo mažiau galimybių išsikovoti didesnį biudžetą.
- Yra skirtingų biurų naudos maksimizavimo strategijų. Taip yra todėl, kad esama skirtingų tipų biudžetų: baziniai, biurų, programiniai ir viršprograminiai biudžetai. Dunleavy modelyje biudžeto padidėjimas dar nereiškia didesnės naudos visiems. Bazinio biudžeto padidėjimas duoda naudos kiekvienam pareigūnui (didesnė alga, erdvesnė kontora ir t.t.). Tačiau programinius biudžetus, kurių lėšas išleidžia vykdančiosios agentūros, spaus baziniai ir biurų biudžetai norėdami atsiriekti didesnę pyrago dalį. Žodžiu, egzistuoja biudžetinių interesų konfliktas tarp bazinio/biuro biudžeto ir biudžeto, skiriamo agentūroms, atsakingoms už tam tikros politikos įgyvendinimą. Santykis tarp biudžeto dydžio ir jo sudedamųjų dalių priklausys nuo biuro tipo, t.y. nuo to, ar turime reikalų su paslaugų teikimo, reglamentavimo, kontrolės, ar perskirstymo biuru.
- Egzistuoja optimalus lygmuo, iki kurio biure vyks biudžeto maksimizavimas. Motyvacija maksimizuoti bazinį ir biuro biudžetą skirsis priklausomai nuo tam tikros agentūros bazinio ir kitų biudžeto dalių santykio. Stipriausias biudžeto maksimizavimo siekis bus tose iš jų, kur baziniai, biurų ir programiniai biudžetai glaudžiai

susiję. Tokiomis sąlygomis, pavyzdžiui, tiekimo agentūrų atveju, iš didesnio biudžeto naudos turės įvairių rangų pareigūnai.

- Pareigūno rangas turės lemiamos reikšmės tam, ar jis pasirinks individualios gerovės, ar kolektyvinės gerovės maksimizavimo strategiją. Pareigūnų motyvacija priklausys nuo jų vietos hierarchijoje. Priklausantieji aukštesniajam sprendimų priėmimo ešelonui bus, anot Dunleavy, labiau suinteresuoti asmeninės gerovės, o ne departamento kaip visumos kolektyvinės gerovės maksimizavimu: „Racionalūs pareigūnai nori dirbti nedideliuose, elitiniuose, kolegialiuose biuruose arti politinės valdžios centrų. Jie nenori vadovauti didelėms, dideliais biudžetais disponuojančioms, tačiau rutininėms, konfliktinėms ir neprestižinėms agentūroms“ (Dunleavy, 1991:202).

3.7 diagrama. Biurų formavimas



Šaltinis: Pagal Dunleavy (1991)

Yra keletas strategijų, kurias biurokratai naudoja formuodami savo biurus taip, kad būtų tenkinami aukštesniojo personalo interesai (3.7 diagrama).

Kuo labiau savo pobūdžiu agentūra artimesnė kontrolės ar perskirstymo biurui, tuo labiau biurokratinio elito interesai atsiskiria nuo biuro dydžio arba programinių biudžetų maksimizavimo siekių. Dunleavy išskiria penkias tokias strategijas:

- *Vidinė reorganizacija:* sprendimų priėmimo sritis stiprinama nuo jos atskiriant rutinines (eilinių) funkcijas.
- *Vidaus darbo praktikos transformavimas:* kontrolės stiprinimas.
- *Santykių su išoriniais „partneriais“ revizija:* siekiama centralizuoti politikos kontrolę ir decentralizuoti atsakomybę už rutinines užduotis.

- *Konkuravimas su kitais biurais:* siekiama išlaikyti atsakomybės apimtis ir kartu „eksportuoti“ kitur žemo lygmens funkcijas.
- *Kratymasis naštos, funkcijų apkarpymas:* siekiama funkcijas, kurios neatitinka geidžiamos biuro formos, perkelti kitoms agentūroms ir kitoms valdymo bei administravimo šakoms.

Baigdamas Dunleavy pastebi:

> Viešųjų sprendimų teorijos biurokratijos modeliai, prognozuojantys besaikį biudžeto maksimizavimo siekį, turi rimtų trūkumų. Biurokratai paprastai nesiima kolektyvinių veiksmų savo gerovei pakelti, nebent jau būna išnaudoję visas asmeninės gerovės maksimizavimo strategijas ... nors žemesnio rango biurokratai daugiausiai laimėtų iš padidėjusio biudžeto, jie žino, kad jų balsas beveik nieko nelemia, ir nors jų patiriami agitacijos už biudžeto didinimą kaštai nėra dideli, tokia agitacija turi nedaug šansų padidinti jų asmeninę naudą ... Aukštesnio rango pareigūnai ... kur kas mažiau laimi iš didesnio biudžeto, bet jiems tektų pakelti didelius kaštus kovojant už agentūros bazinio biudžeto padidinimą ... Be to, priklausomai nuo agentūros tipo skiriasi tai, kiek pareigūnai savo gerovę sieja su programinio biudžeto augimu.
> *(Dunleavy, 1991:208)*

Downsas ir Niskanenas savo tezes grindė tariamai realistine ir empiriškai pagrįsta biurokratinės elgsenos analize. Tačiau paaiškėjo, kad jų argumentai yra veiksmingesni kaip normatyvinis, o ne kaip aiškinamasis arba aprašomasis modelis. Dunleavy biuro formavimo modelis teikia daug tikslesnį biurokratijos šiuolaikinėje visuomenėje vaizdą.

❖ Privatizacijos aiškinimai

- Privatizacija kaip globalinė tendencija, tenkinanti kapitalizmo reikalavimus (žr. Martin, 1993 ir 2.12.2).
- Privatizacija kaip „minties tankų" nulemtas politinės darbotvarkės poslinkis (žr. Self, 1993:64–9 ir 2.8.2).
- Privatizacija kaip „postfordizmo" ir „postmodernizmo" padarinys (žr. Clegg, 1990:176–207; Burns *et al.*, 1994:81–83 ir 4.6.3).
- Privatizacija kaip viešojo sektoriaus „vadybinimo" tendencijos dalis (Pollitt, 1990).
- Privatizacija kaip hierarchinių kontrolės formų keitimas kontraktinės kontrolės formomis (Williamson, 1985 ir 3.6.3). ◆

Bouldingas ir Galbraithas: dviejų „neortodoksinių“ ekonomistų idėjos

Paprastai ekonominė sprendimų priėmimo analizė grindžiama racionalaus savanaudiškumo koncepcijomis. Tačiau yra keletas „neortodoksinių“ (Frey, 1978:53–65) ekonomistų, kurie pasiūlė sprendimų priėmimo interpretacijų, grindžiamų ne rinkos modeliais (žr. Monroe, 1991, kur pateikiamas kritinis ekonominių racionalaus veiksmo ir savanaudiškumo

sąvokų vertinimas). Šiame skirsnyje panagrinėsime du žinomiausius „ortodoksinių" ekonominių politikos koncepcijų kritikus: Bouldingą ir Galbraithą.

Bouldingas atmeta idėją, jog savanaudiškumas yra pagrindinis žmogiškosios elgsenos motyvas. Jo požiūriu, ji yra visiškai neadekvati aiškinant sprendimų priėmimą ekonominėje bei kitose žmogiškojo gyvenimo srityse. Jis išskiria tris galios kategorijas:

- *bauginimo galia* savo esme destruktyvi, ypač jeigu taikoma politiniame gyvenime;
- *ekonominė galia* grindžiama gamybine bei prekybine galia ir numato nuolat kintantį nuosavybės pasiskirstymą;
- *integracinė galia* grindžiama tokiais santykiais, kaip teisėtumas, simpatija, meilė, bendrija ir tapatybė.

Anot Bouldingo, svarbiausioji yra „integracinė galia" todėl, kad nei bauginimo, nei ekonominė galia nedaug ką gali pasiekti, nes neturi teisėtumo (Boulding, 1990:10). Meilė, jo nuomone, veikia kaip visuomenės integravimo mechanizmas. Veiksmo motyvacija šiuo atveju yra noras padaryti gera arba pagelbėti. Ji grindžiama ne naudos/sąnaudų skaičiavimu, bet rūpesčio ir simpatijos jausmais. Meilė išjudina pasaulį, ji daro galimą integruotą socialinį pasaulį. Bouldingas, įtraukdamas meilės motyvą į motyvacinį sprendimų pagrindą, atmeta savanaudiškumo prielaidą, kuria grindžiama ekonominė teorija. Pasak Bouldingo, sprendimai gali būti veikiami rūpinimosi kitais, o ne savo paties naudos motyvų. Sprendimams gali turėti įtakos ir grasinimai arba bauginimai: „Daryk kaip sakau, arba ..." Grasinimai dažnai naudojami grupinio sprendimų priėmimo atvejais; grupės gali grasinti viena kitai sankcijomis: grasinančio sprendimo scenarijus numato „bizūno" panaudojimą neklusnumo atveju ir „saldainį" – klusnumo. Į sprendimų priėmimo mechanizmą įtraukdamas meilę ir bauginimą, be abipus naudingų mainų, Bouldingas siekia išplėsti ekonominę motyvacijos sampratą.

Kitas svarbus Bouldingo indėlis į sprendimų priėmimo analizę yra jo iškelta „įvaizdžio" idėja, pabrėžianti įvaizdžio svarbą individų, grupių bei organizacijų sprendimų priėmimo procese. Savo knygoje *The Image* (1956) Bouldingas analizuoja, kaip sprendimų priėmimo procese atsirenkama, į kurią informaciją kreipti/nekreipti dėmesio. Jis mėgina parodyti, jog sprendimų priėmimą lemia ne tiek „faktai", kiek įvaizdžiai:

> Pojūčiai mums teikia ne gryną duomenų žaliavą, nes pačius pojūčius veikia duomenų interpretacijos ir pripažinimo procesai ... Tiesą sakant, mes išsilaikome pasaulyje tik todėl, kad atkakliai ir nuosekliai atsisakome pripažinti akivaizdžius juslinius duomenis ... Tai reiškia, jog jokiam organizmui ir jokiai organizacijai neegzistuoja tokie dalykai kaip „faktai". Egzistuoja tik pranešimai, kuriuos filtruoja kintanti vertybių sistema.
> *(Boulding, 1956:14)*

Tai nereiškia, jog įvaizdžiai yra subjektyvus dalykas. Įvaizdžiais kaip „viešais įvaizdžiais" vadovaujasi ne tik individai, bet ir jų grupės. Įvaizdžiai formuoja elgseną ir struktūrizuoja mąstymą taip, kad prireikia beveik revoliucijos norint jų atsikratyti (Boulding, 1956:8).

Įvaizdžiai veikia kaip filtrai ir nubrėžia ribas „racionalaus“ sprendimo priėmimo proceso, kuriam vykstant, pasak racionalistinio modelio, išanalizuojama visa informacija ir sprendimai priimami visų duomenų įvertinimo pagrindu. Bouldingo sprendimų priėmimo pasaulio modelis radikaliai skiriasi nuo racionaliai apskaičiuojančio ekonominio žmogaus pasaulio ir daugeliu požiūrių yra artimesnis „nesprendimų priėmimo“ (2.6), psichologinių, informacinių (3.7) ir „giluminių“ teorijų (2.7) modeliams, nei jo kolegų ekonomistų pamiltam racionalaus savanaudiškumo modeliui. Siekiant paaiškinti žmogiškąjį sprendimų priėmimą vyraujantys įvaizdžiai ir kasdienybės išmintis yra svarbesni už tą racionalų išskaičiavimą, kuriuo remiasi vyraujanti ekonominė teorija.

Ši „kasdienybės išminties“ tema yra ir Galbraitho argumentacijos tema. Vienoje iš savo žinomiausių knygų, *The Affluent Society* (Galbraith, 1967), jis mėgina atskleisti tą „kasdienybės išmintį“, kuri formuoja viešąją politiką ir viešąją nuomonę – visas tas idėjas bei mitus, kurie palaiko ekonominę sistemą, toleruojančią „privačią prabangą ir viešąjį nevalyvumą“. Galbraitho „kasdienybės išminties“ sąvoka artima Bouldingo „įvaizdžio“ idėjai. Jo nuomone, daugiausia sprendimų priėmimo procesui įtakos daro įprastoji tam tikro laikotarpio išmintis, o ne racionali analizė.

Kaip ir Bouldingas, Galbraithas atmeta savanaudiškumą, kaip pakankamą sprendimų priėmimo aiškinimo prielaidą, ir rinkos bei rinkos kainų mechanizmą, kaip pakankamą pramoninių visuomenių funkcionavimo aiškinimo pagrindą. Laikai, kai rinkos ir kainų mechanizmai funkcionavo pagal neoklasikinės ekonomikos modelius, seniai nugrimzdo į praeitį (Galbraith, 1969). Naujoji tvarka yra ta, kur viešpatauja karinis pramoninis kompleksas ir kur organizacijoms tampant tolydžio vis sudėtingesnėms „technostruktūros“ (vadybininkų, ekspertų, inžinierių) galia ima vyrauti valdžios ir verslo sprendimų priėmimo procesuose. Neoklasikinės ekonominės teorijos teigia, kad rinkos garantuoja optimaliausią sprendimų priėmimo mechanizmą, o Galbraithas mano, jog realųjį kapitalizmo pasaulį formuoja ne rinkos principais grindžiama gamintojų ir vartotojų sąveika, bet didžiųjų korporacijų vadybiniai sprendimai. Gamintojai manipuliuoja ir fabrikuoja vartotojų paklausą, o didžiosios kompanijos manipuliuoja politikų ir biurokratų sprendimais. Tad šalies noras tapti šiuolaikine pramonine visuomene nubrėžia ribas visiems jos sprendimams viešojo ir privataus sektoriaus atžvilgiu. Įvairūs šio modelio aspektai sulaukė kritikos, ypač jo postuluojamos korporacijų galios ir valstybinio rinkos reguliavimo galių prielaidos; vis dėlto Galbraithas liko ištikimas savai demokratinio proceso interpretacijai teigdamas, kad lemiamą įtaką jame daro didžiosios korporacijos, „kasdienybės išmintis“ ir technostruktūros galia.

3.6 INSTITUCIONALISTINĖS KONCEPCIJOS

3.6.1 Institucijų svarba – „naujas“ dėmesys institucijoms

Viešosios politikos mokslų idėja klostėsi daugiausia dėl nepasitenkinimo įprastu požiūriu į politiką, kuris ją suvokia vien vykdomosios valdžios, įstatymų leidybos ir konstitucijų kategorijomis. Davido Eastono „juodoji dėžė“ siūlė modelį, kuris leistų į politiką pa-

žvelgti kaip į visuminį „procesą“, apeinant institucijas bei konstitucijas. Tačiau pastaruoju metu pastebimas naujas susidomėjimas instituciniu viešosios politikos kontekstu. Į tai jau atkreipėme dėmesį pirmojoje dalyje, kai komentavome institucionalistinės analizės pavyzdžius, tokius kaip „šiukšlių dėžės“ modelis, taip pat Marcho ir Olseno, Ostromo ir Hallo darbus. Institucionalizmas aprėpia labai skirtingas koncepcijas, kurių daugelis yra net nebendramatės (Kuhno prasme). Kaip pabrėžėme 2.11.6 skirsnyje, galima išskirti tris institucionalizmo atmainas:

- *sociologinis institucionalizmas:* jam priskirtini ankstyvieji Davido Selznicko darbai, o naujesni jo atstovai yra Marchas ir Olsenas, Di Maggio ir Powellas;
- *ekonominis institucionalizmas:* jam atstovauja transakcijų kaštų ekonomika ir „agentūros“ teorija *(agency theory);*
- *politinis institucionalizmas:* jis plėtojamas Thedos Skocpol, Peterio Hallo ir kitų darbuose.

Sociologinis institucionalizmas atsirado kartu su Davido Eastono struktūriniu funkcionalizmu. Jo tikslas buvo pakilti virš formaliosios institucijų struktūros ir mėginti išsiaiškinti, ką jos daro, kokią funkciją atlieka ir kaip funkcionuoja realiai – ne vien taip, kaip postuluoja koks nors racionalus jų „idealas“. Sociologinis institucionalizmas buvo orientuotas labai empiriškai ir vengdamas ekonominei jo atmainai būdingo abstraktaus teorizavimo savo idėjas dėstė suprantama kalba. Kaip ir Hallas, sociologinis institucionalizmas pirmenybę teikė istorinėms studijoms ir kitaip nei ekonominis institucionalizmas savo dėmesį telkė į realias viešąsias institucijas, o ne į abstrakčias „firmas“. Ekonominis institucionalizmas kilo iš firmos teorijų ir yra naudojamas daugiausia ekonominėje analizėje. Buvo mėginimų šias teorijas taikyti ne tik politinių institucijų bei viešosios politikos analizei, bet ir jų reformavimui. Skocpol ir Hallo koncepcijos ateina iš kitos pusės – iš valstybės/visuomenės santykių teorijos, tad jų pateikiamas institucijų apibrėžimas labai skiriasi nuo pirmųjų dviejų institucionalizmo atmainų. Tad nors juos vienija bendras įsitikinimas dėl institucijų svarbos, jų nevienija beveik niekas daugiau, net „institucijų“ apibrėžimas. Kiekviena iš šių institucionalizmo atmainų teikia skirtingą vaizdą, kaip institucijos formuoja sprendimų priėmimo procesą ir (tai ypač pasakytina apie ekonominį institucionalizmą) kaip institucijos turėtų būti konstruojamos, kad jos funkcionuotų „efektyviai“ *(sic).*

3.6.2 Institucionalizmas: funkcionalistinis požiūris

Šeštąjį ir septintąjį dešimtmetį Davido Eastono „juodoji dėžė“ teikė vyraujantį „makro“ lygmens viešosios politikos modelį, o Phillipas Selznickas atliko svarbų vaidmenį formuodamas „mikro“ lygmens analizės metmenis – funkciniu aspektu analizavo, kaip institucijos „realiai veikia“, o ne kaip jos formaliai turėtų veikti. Žvelgant iš išorės organizacijos primena racionalius mechaninius „įrankius“ (*a la* Max Weber). Tačiau anot Selznicko, naudojant struktūrinį-funkcionalistinį modelį, organizacijos atsiskleidžia kaip daug

sudėtingesnės, kaip „gyvos“, arba „organinės“, sistemos, kurios adaptuojasi prie savo aplinkos tam, kad išliktų kaip institucijos, o ne tam, kad tenkintų tikslus, vardan kurių jos buvo sukurtos. Tad egzistuoja tam tikras prieštaravimas tarp racionalių formalių organizacijos tikslų ir realių žmogiškųjų būtybių, priimančių sprendimus, „iracionalaus“ ir neformalaus siekio tas sistemas išlaikyti: „tyrinėdami ... formalias struktūras pradedame suvokti, jog joms niekada nepavyksta atsikratyti neracionalaus organizacinės elgsenos aspekto“ (Selznick, 1948:25). Taigi, jo manymu, institucinė analizė turi parodyti, kaip organizacijos sąveikauja su savo aplinka, siekia prie jos adaptuotis, išlikti ir klestėti. Organizacijų sprendimus veikia jų aplinka, jie nėra grindžiami grynai formaliais, racionaliais sumetimais. Išdėstęs šių koncepcijų metmenis penktojo dešimmtmečio pradžioje, Selznickas jas panaudojo pelnytai išgarsėjusioje studijoje (išleistoje 1949 m.), kurioje nagrinėjamas vienas svarbiausių JAV „Naujojo kurso“ eksperimentų – Tenesio slėnio korporacijos atvejis (*Tennessee Valley Authority,* TVA). Keletą dešimmtmečių ši studija buvo laikoma empirinės viešųjų institucijų analizės pavyzdžiu, ir galima sakyti, kad ji padėjo pagrindus vėlesniam susidomėjimui viešosios politikos santykiu su jos „įgyvendinimu“. Joje parodoma, kaip politika gali pasiklysti institucijoje ir kaip organizacijos nariai, siekdami jos išlikimo, gali priimti sprendimus, priešingus tiems tikslams, dėl kurių ji buvo įsteigta:

> Visos organizacijos yra veikiamos jėgų, skirtingų nuo jų racionaliai sutvarkytų struktūrų bei skelbiamų tikslų. Kiekviena formali organizacija ... mėgina mobilizuoti žmogiškuosius bei techninius išteklius kaip priemones savo tikslams pasiekti. Tačiau individai sistemoje paprastai priešinasi jas traktuoti kaip priemones. Sąveikaudami tarpusavyje jie į sistemą įtraukia savo specifines problemas ir tikslus; be to, organizacija veikia instituciniame kontekste, taigi ji patiria savo aplinkos poveikį ir turi prie jos taikytis. Tad organizaciją galima prasmingai traktuoti kaip adaptyvinę socialinę struktūrą, susiduriančią su problemomis, kylančiomis paprasčiausiai dėl to, kad ji, kaip organizacija, egzistuoja institucinėje aplinkoje, nepriklausomai nuo specifinių... tikslų, kuriems realizuoti ji buvo įkurta.
> *(Selznick, 1957:251)*

Selznickas aiškiai parodo, kad idėja, esą organizacijos tėra neutralūs, racionalūs įrankiai, labai smarkiai skiriasi nuo tikrovės, kur sprendimų priėmimą formuoja veikiau neformalus aplinkos spaudimas, negu formalių struktūrų reikalavimai. TVA studija siūlė realistiškesnį požiūrį į tai, kas vyksta organizacijose, ir siūlė tais laikais, kai viešosios politikos tyrimuose buvo vadovaujamasi politikos/administracijos dichotomija. TVA studija parodė, jog agentūros, įgyvendindamos tam tikrą politiką, kartu veikia ir modifikuoja tą politiką. Vienas svarbiausių joje pateikiamų šio fakto paaiškinimų turi sąsajų su mūsų anksčiau nagrinėta viešųjų sprendimų teorijos kritika: kaip aiškino Mayo ir „žmogiškųjų santykių“ teorijos atstovai, pasisakydami prieš teilorizmą, žmogiškosios būtybės turi daug įvairesnių poreikių, tarp jų ir tokius, kaip „savisaugos“ ir „savirealizacijos“ poreikiai (Selznick, 1949:7–8). Dėl tokių poreikių egzistavimo formaliose struktūrose susiklosto neformali organizacija. Tad individų ir grupių sprendimų priėmimo procesas aprėpia ne tik tuos sprendimus, kuriais siekiama įgyvendinti formalius organizacijos tikslus, bet ir tuos, ku-

riuos priima institucijas sudarantys žmonės, tenkindami savo poreikius. Tam tikrų savo poreikių tenkinimo požiūriu žmonės priklauso nuo organizacijos; savo ruožtu organizacija priklauso nuo aplinkos, kurioje ji veikia. Kaip parodė TVA atvejis, dažnai buvo priimami sprendimai, tarnaujantys veikiau pačiai organizacijai ir jos nariams, o ne formaliems politikos tikslams. Kitaip sakant, sprendimų priėmimas organizacijose vyksta ne vien racionalaus išskaičiavimo pagrindu, siekiant jų formalių tikslų, jis gali būti veikiamas jų vidinės logikos, pajungiamas jos narių interesams bei vertybėms ir adaptavimosi poreikiams. Tad realusis sprendimų priėmimo procesas gali griauti formaliąją politiką bei formalią institucinę tvarką.

Nors modelis pateikė svarbių įžvalgų į organizacinį sprendimų priėmimo kontekstą, Selznicko struktūrinis-funkcionalistinis požiūris turi vieną esminį trūkumą: jis neatsižvelgia į galios veiksnį tiek organizacijų viduje, tiek jų aplinkoje. Jo nuomone, organizacijos „adaptuojasi" mėgindamos išsilaikyti savo aplinkoje. Tačiau galima paprieštarauti, jog tokiu atveju neatsižvelgiama į galimybę, kad kai kurios organizacijos turi pakankamai galios, kuri joms leidžia formuoti savo aplinką pagal savo norus. Sprendimų priėmimas kai kuriose organizacijose išties gali būti toks, kad jų darbotvarkes determinuotų galingesnės, jų nekontroliuojamos „aplinkos" jėgos. Norėdamos išlikti jos yra priverstos adaptuotis. Kita vertus, kai kurios organizacijos gali turėti kur kas didesnę galią formuojant savo darbotvarkę ir gali mėginti kurti aplinką, kuri būtų palanki jų išlikimui bei ekspansijai. Kai kurios organizacijos, disponuojančios didesniais ištekliais, yra mažiau nei kitos priklausomos nuo savo aplinkos. Vienas iš Selznicko modelio kritikų Charlesas Perrowas teigia:

> Daugelio įsitikinimu, kariškiai sugebėjo įgyti mūsų užsienio politikos apibrėžimo, kūrimo ir formavimo galią ... Agentūrų, įsteigtų rūpinimuisi aklaisiais, tikslai gali būti pakeisti kitais tikslais, tačiau Amerikos medikų asociacijos tikslai atrodo labai stabilūs, nors pamažu jie keičiasi ... mūsų visuomenėje vyraujančios organizacijos ir institucijos nepatyrė savo tikslų kaitos ir sugebėjo institucionalizuotis pagal savo pačių diktuojamas sąlygas ...
> *(Perrow, 1986:175)*

Kai kurios organizacijos savo aplinką formuoja, kitos yra jos formuojamos. Kai kurios turi pajėgumų/išteklių, kurie joms leidžia formuoti savąją darbotvarkę, palyginti nepriklausomai daryti savo sprendimus; kitos yra ribojamos priklausomybės nuo savo aplinkos, kuriai priklauso ir galingesni sprendimų priėmimo subjektai. (Šią priklausomybės ir galingesnių organizacijų pajėgumo kontroliuoti silpnesnes organizacijas temą aptarsime ketvirtojoje dalyje, nagrinėdami tarporganizacinę analizę, taip pat Childo, Di Maggio, Powello ir kitų darbus; žr. 4.3.7.) Be to, Selznicko modelis neatsižvelgia į skirtingus galios apraiškos būdus organizacijose. Elitai akivaizdžiai atlieka itin svarbų vaidmenį formuojant aplinką ir kuriant „tikrovės" įvaizdį. Selznickas šį vaidmenį tapatina su „lyderiavimo" („valstybininko") vaidmeniu (Selznick, 1957). Tačiau adaptavimasis prie aplinkos arba aplinkos adaptavimas gali vykti ir diktato, viešpatavimo arba tironijos priemonėmis. Ir patys organizacijų tikslai, kaip teigia Perrowas, faktiškai gali būti tik jų lyderių tikslai (Perrow, 1986:172).

3.6.3 Ekonominis institucionalizmas

❖ Pagrindiniai tekstai

O. E. Willliamson, *Markets and Hierarchies*, 1975.
O. E. Williamson, *Economic Organizations*, 1986.
A. A. Alchian and H. Demzetz, „Production, information costs and economic organization", 1972.
E. F. Fama, „Agency problems and the theory of the firm", 1980.
J. E. Stiglitz, „Principal and agent", 1987.

Šių teorijų komentarus bei kritiką pateikia:
T. M. Moe, „New economics of organization", 1984.
C. Perrow, *Complex Organizations*, 1986.
D. Mueller, *Public Choice*, vols 1 and 2, 1979, 1989.
J.-E. Lane, *The Public Sector*, 1993. ◆

Selznickas ir jo bendraminčiai (kaip ir Mayo bei Maslowas iš žmogiškųjų santykių mokyklos) pabrėžė žmogiškosios elgsenos motyvų įvairovę, o ekonominis institucionalizmas mus grąžina prie siauros *homo economicus* motyvacijos. Sociologai sprendimų priėmimą institucijose vaizduoja kaip procesą, veikiamą vertybių, interesų, aplinkos reikalavimų, tikslų modifikavimo, kompromisų, adaptacijos ir t. t., o ekonominis institucionalizmas grįžta į teiloristinį pasaulį, kur žmonės vadovaujasi vien savanaudiškais sumetimais. Šiam pasauliui būtų visiškai svetimas Bouldingo požiūris, jog žmogiškąją elgseną nulemia meilė, jame net būtų nesuprantama, kaip individai, racionaliai vadovaudamiesi vien savo naudos išskaičiavimu, galėtų sukurti kooperacines strategijas. Efektyvumo reikalavimas tramdo savanaudiškumą ir visus kitus žmogiškųjų būtybių siekius. Gyvename rinkos pasaulyje.

Transakcijų kaštų ekonomika (TKE)

TKE pagrindu kuriamuose institucionalistiniuose modeliuose kalbama apie pirkėjų ir pardavėjų pasaulį, kur tvyro nepasitikėjimo, netikrumo, veidmainiškumo ir oportunizmo atmosfera ir kur tik kontraktai į žmogiškąsias transakcijas įtraukia tvarkos ir disciplinos elementų. Nepaisant to, kad modelis nepripažįsta kilnesnių žmogiškosios motyvacijos idėjų ir organizacinių teorijų, teikiančių įtikinamesnes ir bendresnes tos motyvacijos koncepcijas, ekonominis institucionalizmas traukia daugelio susidomėjimą kaip analitinis ir normatyvinis modelis. Redukcionizmas, deja, visada turi tam tikro patrauklumo, net jeigu jo padariniai ir nuvilia.

Iš pradžių buvo rinka. Rinkose perkama ir parduodama. Transakcijų kaštų ekonomika postuluoja, jog sprendimas ką nors pirkti arba parduoti, t. y. dalyvauti rinkoje, turi savo kaštų. Pavyzdžiui, privalome: surinkti reikiamą informaciją; surasti mūsų pirkėjus (klientus) arba pardavėjus (tiekėjus); su jais susiderėti dėl kainos ir sąlygų; sudaryti kontr-

aktus (*ex ante* kaštai) ir prižiūrėti, kad jie būtų vykdomi (*ex post* kaštai). Visais šiais požiūriais mėginame mažinti netikrumą ir didinti savo transakcijų kontrolę. Neoklasikinė ekonomika ignoravo faktą, jog ekonominės transakcijos implikuoja kaštus. Tačiau remdamasis būtent šia idėja ekonomistas Oliveris Williamsonas aštuntąjį dešimtmetį iškėlė firmų augimo teoriją.

Teoriją sudaro šie pagrindiniai elementai:

- *netikrumas:* firmos patenka į veiksnių bei jėgų pasaulį, kurio jos negali visiškai kontroliuoti ar numatyti;
- *derybos su nedaugeliu:* sudarius kontraktą firmos sprendimų laisvė apribojama. Jeigu firma nėra patenkinta tiekėju, darbininku ar pirkėjais, jai iškyla sunkumų keičiant tiekėją, atleidžiant darbininką ar įgyjant naujų klientų. Kontraktai apriboja galimų pasirinkimų diapazoną ir firma tampa priklausoma nuo tam tikro partnerių skaičiaus;
- *ribotas racionalumas:* kaip ir Simono atveju, turima informacija nėra tobula. Yra ribos tam, ką galima sužinoti apie partnerius;
- *oportunizmas:* dėl savo prigimties ir tokių veiksnių, kaip ribotas racionalumas, žmonės veikia būdais, kurie maksimizuoja jų pačių, o ne firmos interesus. TKE pabrėžia du oportunizmo aspektus: atvirkštinę atranką *(adverse selection)* ir moralinę riziką *(moral hazard);*
- *moralinė rizika:* „katei išėjus prasideda pelių žaidimai.“ Vadovai *(principals)* negali visą laiką prižiūrėti savo agentų. Progai pasitaikius agentai veikiau maksimizuos savo naudą, o ne tai, kas nustatyta kontrakto sąlygose;
- *atvirkštinė atranka:* „tiesą, visą tiesą ir nieko, išskyrus ...“. Dėl informacijos, laiko ir t. t. stokos vadovai *(principals)* negali išsamiai ištirti, su kokio tipo žmonėmis (firmomis) jie turi reikalų. Agentai tai suvokia ir potencialiam vadovui neatskleidžia visų savo kvalifikacijos, sąžiningumo ar darbštumo aspektų.

Williamsonas argumentuoja, jog firmos gyvenime ateina toks momentas, kai prekybos su išorinėmis firmomis transakcijų kaštai (TK) tampa pernelyg dideli, ir gali būti sumažinti nupirkus tiekėją ir įtraukus jį į firmos padalinių hierarchiją. Firma auga į savo struktūrą inkorporuodama kitas firmas, taip siekdama sumažinti atviros rinkos sandorių nepatikimumą ir sudėtingumą. Firma nustato vidinę veiklos rūšių bei padalinių „hierarchiją“ ir, kurdama vidinę rinką arba kainų sistemą, mėgina mažinti transakcijų atviroje rinkoje kaštus. Iš šio modelio Williamsonas dedukuoja, jog hierarchijos pakeičia rinkas tada, kai rinkos transakcijų kaštai mažina efektyvumą. Firmai į savo struktūras inkorporavus firmas, su kuriomis anksčiau palaikė išorinius santykius atviroje rinkoje, sumažėja priežiūros kaštai (sudarantys didžiąją transakcijų kaštų dalį). Pagrindinė teorijos idėja yra tai, kad mažesni transakcijų kaštai – didesnis tikrumas, geresnė kontrolė, daugiau galimybių tramdyti individų oportunizmą didina firmos efektyvumą. Hierarchijos klostosi tada, kai rinkose nepavyksta sumažinti transakcijų kaštų. Tokių veiksnių kaip netikrumas, ribotas racionalumas bei oportunizmas įveikimo kaštai reikalauja firmos augimo, mažinančio tuos kaštus ir didinančio efektyvumą. Žinant tai, kad žmonės yra gana nepatiki-

mos būtybės, ilgalaikiai kontraktai yra ypač problemiški. Anot Williamsono, galima teigti, jog kuo ilgesniam laikui sudaromas kontraktas, tuo daugiau netikrumo jis implikuoja ir tuo didesni jo priežiūros kaštai. Tad efektyvumas gali būti padidintas keičiant rinkos santykius su tiekėju komandiniais arba hierarchiniais santykiais. Tarkime, kad įmonės „Bits" vyriausiasis vadybininkas tampa „Megabits" korporacijos padalinio vadovu. Šiuo atveju korporacija išvengs kontrakto su „svetimu" partneriu priežiūros kaštų, nes jis dabar tampa „savas". Žinoma, tai nereiškia, kad korporacija nepatirs vidaus transakcijų su naujuoju padaliniu kaštų, tačiau dabar jis bus geriau kontroliuojamas: bus mažiau netikrumo, o vidinius kontraktus galima efektyviau prižiūrėti ir įtvirtinti.

Agentūros teorija

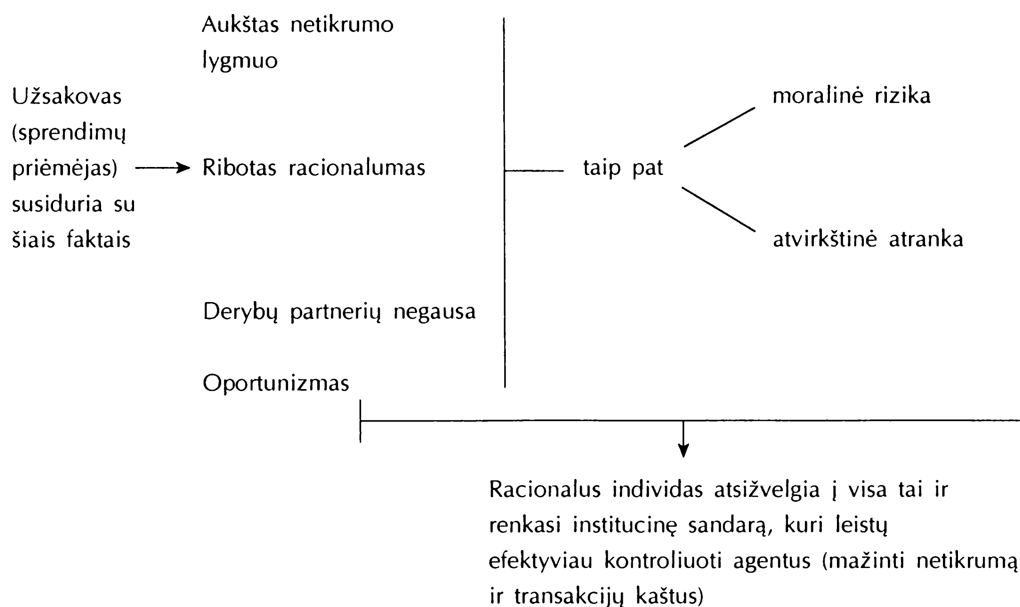
Agentūros *(agency)* teorija arba, tiksliau, „savininko-agento" *(principal-agent)* teorija (žr. Stiglitz, 1987; Alchian and Demsetz, 1972) nagrinėja savininkų ir agentų kontraktinio santykio problemą.TKE požiūriu, efektyvumas reikalauja mažinti transakcijų kaštus šalinant netikrumą ir maksimizuojant transakcijų priežiūros bei kontrolės pajėgumus. Agentūros teorija pabrėžia, jog čia slypi problema, kuri firmai iškyla tiek jos viduje, tiek santykiuose su kitomis firmomis, būtent, kaip garantuoti, kad agentai atliktų tai, ko iš jų reikalauja savininkas. Savininko ir agento santykis rinkoje yra problemiškas dėl visų tų aplinkybių, kurias išdėsto TKE (aukščiau): atitinkamai ir savininkas yra labai priklausomas nuo agentų (malonės). Samdomi darbuotojai žiūrės savo interesų; išorinėms firmoms rūpės jų pačių, o ne užsakovo pelnas; netesybų ir oportunizmo pavojus, – į visus šiuos rizikos veiksnius savininkas turi atsižvelgti prižiūrėdamas savo agentus.

Palikę nuošalyje gana ginčytiną modelyje postuluojamą žmogiškosios prigimties koncepciją panagrinėkime, kokias įžvalgas jis mums teikia analizuojant institucinį sprendimų priėmimo kontekstą. Pirmiausia, agentūros teorija į sprendimų priėmimo procesą žvelgia sprendimų įgyvendinamumo ir įtvirtinamumo požiūriu. Kitaip sakant, ji žvelgia į pirkėjų ir pardavėjų pasaulį, kur pirkėjų sprendimai priklauso nuo to, kaip jie vertina kitų rinkos dalyvių galimybes: ko siekia kiti savininkai; ar agentai atliks tai, ko iš jų reikalaujama. Pastarojo santykio priežiūros kaštai didelio netikrumo, menkos informacijos, oportunistinės agentų elgsenos sąlygomis bus didesni sąveikaujant su išorės, o ne su vidaus agentais. Sprendžiant šio santykio problemą, kai agentai turi pranašumų savininkų atžvilgiu, pasirenkamos tos institucinės formos (rinkos arba hierarchijos), kuriose kontraktų tesėjimo priežiūros kaštai žemiausi.

Kaip pavyzdį įsivaizduokime situaciją, kur sprendimų priėmėjai turi priimti vienokią ar kitokią politiką neįgaliųjų žmonių atžvilgiu. Viena iš aplinkybių, į kurią jie turi atsižvelgti, jeigu vadovaujasi šia agentūros teorija, yra institucinis pasirinkimas. Ar politika turi būti įgyvendinama „firmos" viduje (valstybinių agentūrų), ar už jos ribų, tarkime, nevyriausybinių organizacijų (NVO) sektoriuje? Viena vertus, gali būti argumentuojama, kad geriausia ją vykdyti valstybinių agentūrų priemonėmis ir taip turėti mažiau transakcijų kaštų palyginti su tais, kuriuos implikuotų sąveika su išoriniais „partneriais", tokiais kaip NVO sektorius. Kita vertus, gali būti argumentuojama, jog, mažinant valstybės išlaidas, šias užduotis geriausia perleisti NVO sektoriui ir susitaikyti su didesne rizika, netikrumu

bei kitomis problemomis, susijusiomis su išorinio tiekėjo priežiūros problema. Jeigu sprendimų priėmėjams bus žinoma agentūrų teorija, jie galbūt nuspręs, kad geriausia naudotis išorės agentūra ir taip sutaupyti pinigų. Kadangi savanoriškos organizacijos užduotį atliktų mažesniais kaštais, su jomis galima sudarinėti trumpalaikius kontraktus, o esant menkiems rezultatams, nutraukti santykius; tačiau perleidžiant tam tikros politikos įgyvendinimo užduotį išorės agentams kontraktas turi būti toks, kad maksimizuotų savininko (užsakovo) galią kontroliuoti agentą (individą ar „firmą"). Kitaip sakant, agentūros modelis mus ragina pripažinti, jog priimdami viešuosius sprendimus turime galvoti ir apie tai, kokia institucinė sandara garantuotų geriausius (geriausiai kontroliuojamus) kontraktinius santykius tarp užsakovų ir tiekėjų. Kaip ir viešųjų sprendimų teorijos atstovai, ekonominiai institucionalistai, naudojantys TKE ir agentūros teorijos argumentus, atkakliai gina idėją, jog siekiant padidinti viešojo sektoriaus efektyvumą plačiau turi būti naudojamasi rinkos mechanizmais (žr. 3.8 diagramą).

3.8 diagrama. TKE koncepcija



Svarbiausias agentūros teorijos, teikiamos kaip viešųjų arba politinių sprendimų modelis, bruožas yra jos tezė, jog priimant sprendimus svarbus pasirinkimo problemos matmuo yra pasirinkimas iš tam tikroje situacijoje esamų institucinių alternatyvų. Jeigu „racionalistinės" koncepcijos sprendimų priėmimo procesą įspraudžia į tikslų/priemonių dichotomiją, tai agentūros modelis atkreipia mūsų dėmesį į tai, jog priimdami sprendimus kartu sprendžiame ir agentūros problemą. Efektyvus ir veiksmingas sprendimų priėmimas (kaip ir gamybos procesas Tayloro gamykloje) negalimas be agentų bei agentūrų elgsenos priežiūros mechanizmo. (Žinoma, Machiavellis, pritardamas agentūros teorijai, mus galėtų pamokyti,

kaip kontroliuoti savo draugus ir priešus. Be to, jis manė, kad niekuo negalima pasitikėti ir kad naivuoliai nukenčia pelnytai. Galiausiai politika yra politika, o verslas yra verslas.)

Sprendimų priėmimo problema, kurią atskleidžia TKE ir agentūros teorijos, yra tai, kad savininkai/užsakovai yra blogesnėje padėtyje negu agentai/tiekėjai. Politiniame kontekste ji reiškia, kad rinkėjų, politikų ir biurokratų sprendimus supa netikrumo, informacijos nepakankamumo, vykdytojų pajėgų ribotumo, riboto racionalumo faktai ir tas faktas, jog sprendimų priėmėjai negali palikti be priežiūros savo agentų, nes tie mėgins maksimizuoti (taip teigia moralinės rizikos teorija) vien savo interesus. Tačiau jeigu pripažįstame šią politinės sistemos traktuotę, tai turime pripažinti, jog visas politinis procesas patiria atvirkštinės atrankos kaštus, nes žmonės niekada nėra visiškai atviri, o informacijos apie juos įgijimas yra sunkus ir brangus procesas. TKE ir agentūros teorijos atstovų nuomone, problemos sprendimas reikalauja tobulinti politinio proceso agentų veiklos bei jų sprendimų priežiūros mechanizmus. Viena iš alternatyvų, žinoma, yra toji, kuri viešųjų paslaugų teikimą nori susieti su vartotojišku etosu, pagal kurį rinkėjas/pilietis yra vartotojas, sąveikaujantis su viešosiomis paslaugomis kvazikontraktų būdu. Kaip matysime ketvirtojoje dalyje, argumentai, siūlantys viešąją politiką suvokti „kontraktinėmis" sąvokomis, sulaukė plataus pripažinimo (žr. 4.3.5, 4.4, 4.5.3).

❖ Viešoji politika, TKE ir agentūros teorija

Šių viešosios politikos modelių analizė ir kritika vyko įvairiomis formomis. Iš svarbiausių tekstų paminėtini šie:

Viešosios politikos proceso analizė

Moe (1984); Weingast (1989); Weingast and Marshall (1988); North (1990); Lane (1993:166–189).

Demokratijoje politikos procesas apima ne tik sprendimus dėl veiksmų programos ir programos tikslų bei priemonių. Jis apima ir įgyvendinimo stadiją, viešųjų pareigūnų, kaip administratorių arba profesionalų, veiklą. Viešajame sektoriuje, kurį nusako gana ginčytina politikos ir administracijos priešpriešа, politikos įgyvendinimui iškyla dviguba „agentūros" problema. Šalia rinkimų ciklo, kur pasirenkami politikai ir politinė darbotvarkė, vyksta ir viešųjų tarnautojų, įgyvendinančių politinius sprendimus, samdos procesas.
Įgyvendinimo stadijoje reikia tam tikros valstybės prižiūrimos veiklos, realizuojančios politinius tikslus. Turi būti sudaromi valstybės ir viešųjų tarnautojų kontraktai, kuriuose numatoma, ko valstybė tikisi mainais už jiems skiriamą atlyginimą. Dėl transakcijų kaštų, susijusių su viešųjų tarnautojų samda bei priežiūra, valstybės veikloje paprastai naudojamas biuro (hierarchinis) modelis. Šiuo atveju savininko ir agento santykis politikus sieja su viešaisiais tarnautojais.
(Lane, 1993:188)

Politikos rezultatų analizė

Le Grand and Bartlett (eds) (1993; *passim*); Self (1993:127–128, 149, 165, 199, 201, 230).

Le Grandas ir Bartlettas, tyrinėdami kvazirinkų naudojimą socialinėje politikoje, daro išvadą (formuluojamą TKE terminais), jog tai padidino rūpybos paslaugų teikimo transakcijų kaštus:

jau vien dėl to, kad padidėjo reikiamos informacijos kiekis koordinuojant dabar atskirų užsakovų ir tiekėjų organizacijų veiklą ... Tad transakcijų kaštai gali tapti rimta problema, ir ja vertėtų susirūpinti politikos formuotojams ... Apskritai institucinės sandaros, padedančios mažinti transakcijų kaštus, paieška neišvengiamai pareikalaus ilgo eksperimentavimo ir besiklostančios kvazirinkos sistemos revizijų.

(Le Grand and Bartlett, 1993:211–212) ◆

3.6.4 Politinis institucionalizmas: institucijos valstybės ir visuomenės santykių kontekste

Kaip pabrėžėme 2.11.6 skirsnyje, naujas susidomėjimas instituciniu viešosios politikos kontekstu kilo ir „etatocentristinėse" valstybės ir visuomenės santykio koncepcijose. Jų raidos apžvalgą pateikia Skocpolas (1985).

Hallas (1986) naudojasi platesne institucijų sąvoka, nei toji, kuria remiasi ekonominiai institucionalistai, akcentuojantys konstitucines ir formaliąsias organizacines struktūras, arba tos „etatocentristinės" koncepcijos, kurias aptaria Thedas Skocpolas. Jo pozicija yra radikaliai priešinga Selznicko *et al.* sociologiniam funkcionalizmui; tačiau nors kartu su ekonominiais institucionalistais jis pripažįsta determinuojamą institucijų galią, jis nepriima jų individualistinių prielaidų ir įsitikinimo, jog institucinės visuomenės struktūros gali būti lengvai pakeičiamos. Hallas teikia ne atskirų organizacijų ar individualistinio racionalaus pasirinkimo mechanizmų modelį, o veikiau institucijų santykių su valstybe ir visuomene „makro" vaizdą.

Hallo nuomone, institucijų/organizacijų analizė yra „formalių taisyklių, įtvirtinimo procedūrų ir galiojančių praktikų, kurios struktūrizuoja individų santykius įvairiose visuomenės ir ekonomikos srityse", analizė (Hall, 1986:19). Jeigu modelyje, kurį kelia Ostromas (žr. 2.11.6), remdamasis Moe pateikta TKE analize ir agentūros teorija, gana miglotai kalbama apie „bendruomenės atributus", tai Hallas išplečia institucijos sąvoką taip, kad ji aprėpia valstybės ir visuomenės, taip pat tarptautinės ekonomikos sąveikas. Institucinių veiksnių (šia plačiąja prasme) vaidmuo yra dvejopas:

- jie veikia tai, kokia galia individai disponuoja sprendimų priėmimo ir jo padarinių atžvilgiu;
- institucinė individų padėtis lemia jų interesų, atsakomybės ir ryšių pobūdį.

Institucionalistinis požiūris reikalauja, kad analizuojant viešąją politiką būtų atsižvelgiama į tai, kaip tam tikrame instituciniame kontekste interesų bei idėjų konfigūracija formuoja ir determinuoja politinį procesą. Tačiau institucijos nėra izoliuotos nuo platesnio valstybės ir visuomenės santykio konteksto. Be to, anot Hallo, kitaip nei ekonominio institucionalizmo atveju, valstybės ir visuomenės koncepcijos turi atsižvelgti į specifinę istorinę patirtį. Labiausiai išplėtotą Hallo institucionalizmo vaizdą pateikia jo išsami pokario Britanijos ir Prancūzijos ekonominės politikos studija. Joje jis daro išvadą, jog abiejų šalių ekonominę politiką formavo institucinis valstybės ir visuomenės santykių struktūri-

zavimas. Jo nuomone, Britanijos ir Prancūzijos atveju idėjų ir interesų sąveika reiškia, jog ekonominę politiką galima paaiškinti remiantis penkiomis struktūrinių kintamųjų grupėmis:

- darbo organizavimu;
- kapitalo organizavimu;
- valstybės organizavimu (įstatymų leidybos bei vykdomosios valdžios institucijomis);
- politinės sistemos organizavimu (rinkimų taisyklėmis bei praktika, politinėmis partijomis);
- struktūrine šalies padėtimi tarptautinėje sistemoje.

Naudojant platesnį institucijų apibrėžimą pateikiamas įtikinamas ilgalaikės ekonominės politikos raidos dviejose šalyse paaiškinimas. Ši pozicija smarkiai skiriasi nuo ekonominių koncepcijų, kurios reikalauja atsisakyti realaus pasaulio analizės konstruojant institucinio sprendimų priėmimo modelius. Net ten, kur šie modeliai buvo taikomi analizuojant viešąją politiką (pavyzdžiu gali būti Ostrom modelis), jų apsiribojimas individo racionalaus pasirinkimo paradigma labai apsunkina jų taikymą konkrečiuose empiriniuose tyrimuose (Jenkins-Smith, 1991:160). Stiprioji Hallo koncepcijos pusė yra tai, kad teikia sąvokinius rėmus istorinei ir lyginamajai viešosios politikos analizei. Ji leidžia suprasti, kaip institucijos veikia sprendimų priėmimą formaliose konstitucinėse struktūrose. Konstruodamas modelį, kuris leidžia institucijas nagrinėti istoriniu požiūriu, Hallas gali atsižvelgti į porą aspektų, kurie nėra svarstomi analitiniuose ekonominio institucionalizmo modeliuose – į idėjas ir asmenybes. Parodydamas, kaip institucijos veikia politikos formuotojų pasirinkimus, Hallas pabrėžia, jog idėjos ir ideologijos taip pat atlieka svarbų vaidmenį:

> Viena vertus, organizacijos gali struktūrizuoti pačią racionalaus veiksmo konkrečioje socialinėje situacijoje logiką; kita vertus, organizacijos yra nepakeičiamas ideologijų sklaidos visuomenėje įrankis ... organizaciniai santykiai daugelio agentų pamatinę politinio racionalumo logiką gali pakeisti keisdami jų santykį su kitais agentais. Organizacija ne tik keičia socialinės grupės galią, bet ji gali daryti įtaką ir tam, kaip interpretuoja savo pačios interesus, tad ir jos veiklos kryptį. Tokiu atveju agentų idėjos, arba vaizdiniai, yra ne egzogeninis kintamasis, o jų racionalaus veiksmo konkrečioje situacijoje komponentas ... realią galią idėjos įgyja atradusios organizacines raiškos priemones. Dauguma idėjų savaime turi šiokios tokios galios: jomis įtikės tam tikras žmonių skaičius. Tačiau socialinė bet kurio idėjų rinkinio galia smarkiai padidėja, kai jį perima galinga politinė organizacija, jį įtraukia į kitas ideologines nuostatas ir plačiai paskleidžia visuomenėje. Tokios raidos tikimybė iš dalies gali priklausyti nuo naujų ekonominių idėjų suderinamumo su kitais organizacijos ilgalaikės ideologijos aspektais.
>
> *(Hall, 1986:277–280)*

Hallas parodo, jog norint paaiškinti, kaip, kodėl ir kada priimami sprendimai, sprendimų priėmimas turi būti traktuojamas institucijų bei valstybės ir visuomenės santykių kontekste; be to, jo istorinis požiūris leidžia suvokti, kokią įtaką sprendimų priėmimui

gali daryti gyvi realūs žmonės. Teikdamos kontekstą, kuriame priimami sprendimai, institucijos daro įtaką tiems sprendimams, tačiau neeliminuoja „politikos formuotojų laisvos valios“ (Hall, 1986:259).

Sakydamas, kad politikos formuotojai turi pasirinkimo laisvę (tam tikrose institucinėse ribose), Hallas vis dėlto nepripažįsta pagrindinės ekonomistų prielaidos, esą mes turime savo institucinių struktūrų pasirinkimo ir reformavimo laisvę. Kaip pabrėžia Chandleris (1962, 1977), TKE ir agentūros teorija vadovaujasi idėja, kad struktūras sukuria strategija. Priėmus vadybinį sprendimą didinti kompaniją ekspansija yra strateginio sprendimo padarinys. Nauja institucinė sandara čia yra priemonė, tarnaujanti strateginiams tikslams. Tačiau politinio sprendimo atveju abejotina, anot Hallo, atsižvelgiant į istorijos patirtį, kad struktūras sukuria strategijos: politikoje labiau įprasta, kad struktūros formuoja strategijas. Istorija liudija, jog politinės struktūros kur kas sunkiau pasiduoda pertvarkai, nei firmų, kad ir didžiausių, organizacija. Dabar, kai viešojo sektoriaus reformas smarkai veikia ekonominių/vadybinių modelių prielaida, esą valdymo bei administravimo institucijos gali būti keičiamos taip pat lengvai, kaip firmos ar dešrelių gamyklos organizacija, tai yra sveikintinas įspėjimas tiems entuziastingiems reformatoriams, kurie siekia komercializuoti viešųjų sprendimų priėmimo procesą.

3.7 ASMENYBĖ, PAŽINIMAS IR INFORMACIJOS APDOROJIMAS SPRENDIMŲ PRIĖMIMO PROCESE

3.7.1 Sprendimų priėmimas: elgsenos ir pažinimo kontekstai

Svarų indėlį analizuojant sprendimų priėmimo procesus padarė psichologija ir „informacijos mokslai“ (tokie kaip sistemų analizė, kibernetika, dirbtinio intelekto teorijos). Šiame skirsnyje panagrinėsime, kaip šių disciplinų keliamos idėjos, modeliai bei metaforos gali mums padėti geriau suprasti sprendimų priėmimą viešosios politikos srityje.

Psichogijos indėlis buvo išties didelis. Kaip matėme 3.5.2 skirsnyje, tokie psichologai, kaip Mayo ir Maslowas, daug prisidėjo prie vadybos teorijos kūrimo. Nors ankstyvajame viešosios politikos mokslų raidos etape rimtai buvo mėginama psichologijos įžvalgas įtraukti į viešąją politiką, tačiau psichologijos įtaka politikos studijoms nebuvo tokia plati, kaip vadybos teorijų atveju. Reikia tikėtis, jog vadybinėms idėjoms pradėjus skverbtis į viešąją politiką, psichologijos įtaka viešosios politikos studijoms didės. Nepakankamas psichologinio sprendimų priėmimo konteksto svarbos įvertinimas turėjo specifinių neigiamų padarinių. Politinių mokslų naudojama sprendimo sąvoka daugiausia buvo grindžiama racionalumo ir savanaudiškumo idėjomis, kurios psichologiniu požiūriu, kaip tai parodė „žmogiškųjų santykių“ mokykla, teikia pernelyg supaprastintą žmogiškosios motyvacijos vaizdą. Kaip manė Haroldas Lasswellas, psichologinis matmuo yra esminis norint suprasti galios politiką. Ir vis dėlto dauguma teorijų, kuriomis remiasi politikos analizė, operuoja šia siaura „racionalaus“ žmogiškojo elgesio sąvoka. Tai ypač pasakytina

apie ekonomiką, kuri, pasak Bouldingo, teikia labai neadekvatų tiek kolektyvinio, tiek individo lygmens sprendimų priėmimo aiškinimą.

Šiame skirsnyje nagrinėsime dvi pagrindines sprendimų priėmimo koncepcijų grupes, kildintinas iš psichologijos ir informacijos teorijų:

- sprendimų priėmimo koncepcijos, kurios savo dėmesį telkia į tokius veiksnius: emocijas, asmenybės tipą, motyvaciją, grupinę elgseną ir tarpasmeninius santykius. Jos paprastai remiasi psichoanalizės ir socialinės psichologijos įžvalgomis. Į šią grupę įtraukiame ir Haroldo Lasswello darbą, kuris geriausiai iliustruoja ankstyvuosius mėginimus panaudoti psichoanalitines teorijas aiškinant asmenybės poveikį sprendimų priėmimo procesui (3.7.2). Vėliau šią asmenybės ir politikos temą plėtojo Greensteinas (3.7.7); kita vertus, Irvingas Janisas daugiausia prisidėjo grupių psichologijos teorijas taikydamas politinių sprendimų analizei (3.7.3);
- antroji teorijų grupė remiasi kitokiu, nors ir gimininingu, šaltiniu: jas domina tai, kaip žmogiškosios būtybės pripažįsta problemas, kaip naudojasi informacija, kaip renkasi iš alternatyvų, kaip suvokia „realybę“ arba „problemas“, kaip apdoroja informaciją, kaip ši informacija komunikuojama organizacijose. Šiai grupei priskirsime tris teoretikus, kurie savo darbais daug prisidėjo aiškinant kognityvinius sprendimų priėmimo aspektus: Simoną, Vickersą ir Deutschą.

Bene įtakingiausia yra Herberto Simono koncepcija, kuri remiasi jo ankstyvomis idėjomis apie ribotą racionalumą, ir vėlesniais tyrimais kompiuterijos bei dirbtinio intelekto teorijos srityse (3.7.4). Seras Geoffrey Vickersas, kurio idėjos apie pažinimą gana artimos Simono koncepcijai, nors nepelnytai mažiau žinomos, savo koncepciją kūrė remdamasis praktine patirtimi bei „savireguliuojančių“ sistemų tyrimais. Vickersas, labiau nei bet kuris kitas šios srities teoretikas, kognityvinį sprendimų aspektą („realybės sprendinius“) mėgina derinti su žmogiškosiomis vertybėmis bei įsitikinimais („vertybiniais sprendiniais“). Kadangi Simono idėjos yra palyginti geriau žinomos ir labiau prieinamos (jo knygos vis dar leidžiamos), daugiau vietos mes skiriame Vickersui negu Simonui (3.7.5).

Karlas Deutschas, kaip ir Vickersas, analizuodamas informacijos „srautus“ organizacijose ir jose vykstančią „komunikaciją“, remiasi kibernetiniais modeliais (3.7.6). Jeigu Simonas buvo labiausiai įtakingas, o Vickersas labiausiai pamirštas teoretikas, tai Deutschas galbūt yra tas teoretikas, kurio idėjos geriausiai atliepia kai kurioms pastarąjį dešimtmetį iškilusioms viešosios politikos problemoms.

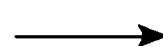
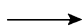
Teorijos, kurias nagrinėsime, nuo seno naudojamos viešosios politikos sprendimų priėmimo proceso analizei. Tai yra plati tyrimų sritis, ir skaitytojams, kurie nori susipažinti su naujausia teorijų raida, patartina perskaityti Greenstein (1992), Fiske and Taylor (1991), Fischer and Johnson (1986) ir Lindzey and Aranson (eds) (1985). Psichologinės viešosios politikos studijos ypač svarbios politikos įvertinimo stadijos analizei, ir perskaičius šią knygos dalį skaitytojams verta panagrinėti Donaldo Campbello darbą (žr. 4.5.2) bei sprendimų tyrimų apžvalgą, kurią pateikia Carrol and Johnson (1990). Kita sritis, kur psichologinės koncepcijos turi įtakos, yra mokslumo ir mokymosi modeliai, taikomi viešosios politikos analizei: žr. Argyris and Schön (1978) ir skirsnį 4.6.4.

3.7.2 Lasswellas ir sprendimų priėmėjų psichologija

Visiškai natūralu svarstant psichologinius sprendimų priėmimo aspektus pradėti nuo Lasswello: pirma, Lasswellas buvo vienas pirmųjų socialinių teoretikų, pateikusių psichologinių politikos koncepcijų, antra, dvi iškilios šios srities figūros – Herbertas Simonas (jo mokinys) ir Irvingas Janisas (tyrimų bendradarbis). Iki Lasswello iš politinių teoretikų, labiausiai susijusių su psichologinio požiūrio raida, paminėtinas Grahamas Wallasas (1908), kurio seminarus Lasswellas lankė Londone. Wallasas kritiškai vertino tai, kad politikos tyrimai daugiausia apsiriboja racionaliu politikos turiniu ir „sąmoningo mąstymo" analize, nuošalyje palikdami žmonių emocijas bei „iracionalumą". Paties Lasswello susidomėjimas neracionaliais politinės elgsenos aspektais kilo iš jo susirūpinimo dėl propagandos galios didėjimo ir suvokimo, jog elitai vis labiau išnaudodami masių troškimus bei baimes, formuoja jų idėjas. Jis pradėjo studijuoti Freudo ir Harry Stack Sullivano (ir Marxo) idėjas, o trečiojo dešimtmečio pabaigoje jas taikyti analizuojant asmenybių vaidmenį politikoje. Savo idėjas apie asmenybės ir galios sąsajas jis išdėstė knygoje *Psychopathology and Politics*, išleistoje 1930 m. (Lasswell, 1930a) ir vėliau knygoje *Power and Personality*, paskelbtoje po karo (Lasswell, 1948a). Tarp šių datų ir vėliau jis paskelbė įvairių straipsnių, kuriuose plėtojo savo teoriją. Geriausias jo teorijos įvadas yra knyga, kurios pavadinimas nusako jos esmę: *Politika: kas, ką, kada ir kaip gauna* (*Politics: who gets what, when, how)* (Lasswell, 1936)

Klausimas, kas, ką, kada ir kaip gauna, kyla dėl vertybių. Tad Lasswello koncepcijos požiūriu, sprendimų priėmimas laikytinas procesu, kuriam vykstant nustatoma, kas, kada ir kaip gauna tam tikrų vertybių. Politika yra procesas, kuriam vykstant žmonės siekia per institucijas išsaugoti turimas ir įgyti naujų vertybių. Šis procesas gali būti analizuojamas pagal modelį, kurį vaizduoja 3.9 diagrama.

3.9 diagrama. Lasswello politinio proceso modelis

Dalyviai
su savo reikalavimais,
lūkesčiais ir vertybėmis
sąveikauja  **Arenose**
sprendimo
situacijose
naudodami  **Strategijas,**
padedančias įgyti
ir neprarasti vertybių,
darydami įtaką  **Sprendimų rezultatams ir padariniams,**
kuriuos nusako
7 fazės su
atitinkamais elitais:

- Supratimas
- Agitacija
- Preskripcija
- Apeliacija
- Taikymas
- Įvertinimas
- Baigmė

Dalyvių vertybes nusako šios kategorijos: galia, žinios, turtas, gerovė, įgūdžiai, simpatijos, pagarba, dora. Šių vertybių siekiama per atitinkamas institucijas, kurios gali būti suskirstytos į dvi grupes:

1 *Galios vertybės ir institucijos*
Valdžia: valdymo, teisėsaugos ir politinės institucijos;
Žinios: tyrimų institucijos ir žiniasklaida;
Turtas: gamyba ir rinkos institucijos.

2 *Gerovės vertybės ir institucijos*
Gerovė: medicinos/sveikatos apsaugos institucijos;
Įgūdžiai: institucijos, teikiančios išsilavinimą bei menų, amatų, profesinius įgūdžius;
Simpatijos: šeima ir draugai;
Pagarba: institucijos, teikiančios pasižymėjimo ženklus;
Dora: institucijos, taikančios religijos arba etikos standartus.

Žmonėms siekiant šių vertybių jų sėkmės ar nesėkmės kriterijumi gali būti laikomas įgytų ir prarastų vertybių santykis. Tačiau psichologijos požiūriu Lasswellą labiausiai domino tas tipas žmonių, kurie renkasi „galios“ vertybes ir institucijas: kitaip sakant, to tipo žmonės, kurie renkasi politinę karjerą, o ne įgūdžiais grindžiamą karjerą (pavyzdžiui, dailininko ar buhalterio) arba užsiėmimą, leidžiantį daugiau laiko praleisti bendraujant su savo šeima (simpatija).

Sprendimų priėmimas vyksta visose institucijose arba arenose, kur dalyvauja skirtingi žmonės su skirtingais įsitikinimais. Lasswellą domino tai, kaip sprendimų priėmimą veikia vertybės. Tam tikslui jis tyrinėjo sprendimų priėmimą įvairiausių institucijų kontekstuose, net psichiatrijos ligoninėje. Politinis asmenybės tipas nuo kitų skiriasi tuo, kad tokiam asmeniui svarbiausios yra galios vertybės. Žinoma, ir bažnyčioje arba ligoninėje kunigams arba gydytojams reikia „galios“ sprendimams priimti. Tačiau galios poreikis gali būti toks stiprus, kad ima nusverti kitas „gerovės“ vertybes, kurių atžvilgiu galia tėra priemonė. Politikos analitikas turi atsižvelgti ne tik į socialinę bei kitokią objektyvią sprendimų priėmimo aplinką, bet ir suprasti veikiančių individų asmenybės tipą, pažinti grupę ir apskritai kultūrą, kurios kontekste jie veikia.

Savo psichologinėje koncepcijoje Lasswellas siekia išsiaiškinti žmonių požiūrį į save, jų santykius su kitais, su grupėmis bei platesniąja visuomene ir kultūra. Jis, pavyzdžiui, analizavo, kaip šalies socialinės sąlygos veikia asmens saugumo/nesaugumo pojūtį ir kokius padarinius tai gali turėti (analizuodamas Hitlerio iškilimo reiškinį; Lasswell, 1933). Pasak Lasswello, sprendimų priėmimo procesų bei politinių lyderių analizė atskleidžia daugybę psichopatijos reiškinių. Jo ankstyvieji šios srities darbai nagrinėjo valdžios ir asmenybės tipų problematiką. Jis argumentavo, jog siekiantieji įgyti arba išlaikyti politinę valdžią, paprastai būna patyrę skaudžių smūgių savo asmenybei. Pažeistoji savigarba skatina siekti kompensacijos politinės galios pavidalu (Lasswell, 1948a:37–58). Taigi politikus galima traktuoti kaip asmenis, siekiančius kompensuoti savo pažeisto orumo arba sa-

vigarbos jausmą. Jų atveju privačius motyvus „išstumia“ viešieji siekiai. Ši išstūmimo (*displacement*) sąvoka yra viena svarbiausių Lasswello viešosios politikos analizėje. Šia idėją išreiškia jo formulė:

$$p\} \ v\} \ r = P$$

(kur p = privatūs motyvai; v = viešieji tikslai; r = racionalizavimas „viešojo intereso“ sąvokomis; P = politinis žmogus; } reiškia „transformuojamas į“).

Politinis žmogus, kaip ir visi kiti žmonės, turi privačių motyvų, kurie susiklosto gyvenimo pradžioje. Tam tikru momentu jo privačius motyvus „išstumia“ viešieji tikslai. Šiuo požiūriu jis nesiskiria nuo daugelio kitų žmonių. Tačiau politinis žmogus šį pakeitimą racionalizuoja kaip norą tarnauti „viešajam interesui“.

Anot Lasswello, yra įvairių „politinio žmogaus“ tipų: politiniai agitatoriai, administratoriai ir teoretikai, taip pat jų deriniai. Šiuos tipus apibrėžia vertė, kurią jie teikia įvairiems politinės veiklos aspektams:

- *agitatorius:* didelę vertę teikia visuomenės nuomonei;
- *administratorius:* didelę vertę teikia vykdomos veiklos koordinacijai;
- *teoretikas:* didelę vertę teikia abstrakcijai.

Savo gaivališkumo politiniai sąjūdžiai semiasi iš privačių emocijų, perkeltų į viešuosius objektus. Šeimoje susiformavusios emocijos perkeliamos į tokius socialinius objektus kaip valstybė. Politines krizes komplikuoja kartu vykstanti tam tikrų pirmykščių instinktų reaktyvacija. Atrodytų, jog darydama svarbius sprendimus visuomenė turėtų juos svarstyti ypač blaiviai ir apdairiai; tačiau puikiai žinome, kokia praraja žmonių elgesį karų, revoliucijų arba rinkimų metu skiria nuo racionalaus mąstymo standartų. Čia akivaizdžiai vyksta reaktyvacijos procesas; pasireiškia regresyvi pirmykščio sadizmo ir aistrų protrūkio tendencija.
(Lasswell, 1930a:264–265)

Taigi lasveliškąją sprendimų priėmimo analizę domina tai, kaip privatūs motyvai formuoja „viešojo“ intereso apibrėžimus ir kaip skirtingų tipų politiniai veikėjai sąveikauja platesnėje socialinėje sistemoje. Ypatingos reikšmės tokiai analizei turi veikėjų biografijos (arba psichobiografijos), padedančios suprasti jų motyvacijos ištakas. Šis asmenybinių veiksnių poveikio sprendimų procesui akcentavimas, būdingas istorinėms viešosios politikos koncepcijoms, socialiniams teoretikams nėra įprastas. Tačiau Lasswellui sprendimų analizė aprėpia ne tik makro (visuomenės, kultūros bei institucijų) lygmenį, bet ir mikrolygmenį, tai, kaip žmogiškosios būtybės savo asmeninius jausmus, emocijas, motyvus, baimes ir t. t. perkelia į jiems iškylančias problemas. Pasak Lasswello, viešosios politikos mokslai, padėdami politikams išsiaiškinti savo vertybes, intencijas, motyvus bei įsitikinimus, gali padėti užkirsti kelią tiems iracionalių impulsų protrūkiams, kuriems visi esame linkę pasiduoti spręsdami savo (kaip visuomenės) problemas. Politikos analizė šiuo atveju primena psichoanalizę: ji teikia metodą, leidžiantį aiškiai ir sąmoningai suvokti politikos tikslus ir jų realizavimo priemones.

Po Lasswello domėjimasis psichologinėmis politikos teorijomis kiek išblėso, tačiau po to jį naujai sužadino Adorno (Adorno *et al.* 1950/1993) darbai apie autoritarinę asmenybę. Ši prieštaringai vertinama autoritarinių tipų analizė paskatino tyrimus, mėginusius įvertinti autoritarinių bruožų vaidmenį politikos dešinėje ir kairėje, dogmatizme ir makevializme. Lasswello pradėtą psichologinių politikos aspektų analizę tęsė keliolika autorių. Antai literatūra, kurioje analizuojama, kaip selektyviai ir šališkai elitas traktuoja jam nepalankius duomenis, patvirtina Lasswello idėjas apie tai, jog individai yra linkę ginti savo pasaulėvaizdį ir lengvai pasiduoda pasąmoninių impulsų spaudimui (žr. Fiske and taylor, 1984; Innis, 1978. Sabatieras naudojasi šia medžiaga konstruodamas savąjį propagandinių koalicijų modelį: žr. Sabatier, 1993:33–34).

❖ Pasąmonė ir asmenybė sprendimų priėmimo procese

„Psichinio kalėjimo" metafora

Morganas (Morgan, 1986, 199–231) organizacijų analizėje naudojasi psichologine „psichinio kalėjimo" metafora. Organizacijas ir jose vykstančius sprendimų priėmimo procesus galime traktuoti kaip kalėjimus, sukurtus ne racionalaus sąmoningo mąstymo, kaip paprastai postuluojama sprendimų analizėje, o pasąmonės veiksnių:

Koks ryšys tarp seksualumo slopinimo ir organizacijų?

Ar organizacija yra šeimos atmaina?

Ar organizacijos yra mūsų slėpimosi nuo savo mirtingumo būdas?

Ar organizacijos yra pasąmonės nerimo apraiška?

Ar žmonės organizacijomis naudojasi kaip lėlėmis ir žaisliniais meškiukais, kaip raminimosi priemonėmis?

Ar sprendimų priėmimas gali būti interpretuojamas kaip suvokinių, mąstymo, intuicijos ir jausmų sąveikos darinys?

Morganas pažymi, jog psichologinės koncepcijos leidžia pažinti sąsajas tarp pasąmoninių procesų bei organizacijų ir padeda identifikuoti kliūtis kaitai. „Psichinio kalėjimo" metafora taikoma ir nušviečiant seksualinius organizacinės struktūros bei elgsenos aspektus; asmenybės tipo ir valdymo stiliaus sąsajas bei galios santykius (Morgan, 1986:365–371).

Seksualumas ir galia

Viena svarbiausių sričių, kur psichoanalizės idėjos taikomos politiniame kontekste, – tai seksualinės priespaudos ir vyrų dominavimo tema. Jai daug dėmesio skiria, pavyzdžiui, Foucaultas (1986) ir Marcuse'as (1954). Modelis, sprendimus traktuojantis kaip pasąmonės apraišką, yra naudojamas feministinėje politinės galios kritikoje, kuri joje įžvelgia neteisėto vyrų dominavimo ir patriarchijos galią (Mitchell, 1977).

Psichoanalitinės biografijos

Psichoanalitinės biografijos, kaip sprendimų priėmimo aiškinimo metodas, teikia skvarbių įžvalgų į „didžiųjų vyrų ir moterų" motyvus bei aistras. Ar galima sprendimus aiškinti ne tiek kaip sąmoningo svarstymo, kiek pasąmonės ir vaikystės patirties produktą? (Šį metodą naudojo pats Freudas savo knygoje apie prezidentą Woodrową Wilsoną, parašytoje kartu su Bullittu (1967)). Psichobiografinės analizės objektu tapo kai kurie šiuolaikiniai politikai: Thacher (Abse, 1989), Gough Whitlamas (Walter, 1980). Louisas Stewartas, naudodamasis Jungo idėjomis, parašė detalią studiją apie JAV ir Britanijos premjerus (Stewart, 1992). Šiuo požiūriu daug medžiagos teikia *Journal of Psychohistory;* žr. taip pat Greenstein and Lerner (1971).

Užsienio politika

Šioje srityje atkreipiamas dėmesys ir į asmenybės tipų įtaką sprendimų priėmimui. Žr. Burke and Greenstein (1989); George (1980); Kull (1988); McClosky (1967).

Keynesas ir asmenybė

Keynesas buvo pastabus ir užgaulus biografinis esejistas. Jis buvo įsitikinęs, jog asmenybės tipas turi didžiulės reikšmės sprendimams. Šį savo įsitikinimą jis puikiai iliustravo pateikdamas pagrindinių 1919 m. Paryžiaus konferencijos dalyvių portretus rašinyje, kuriame smerkiamas ten pasiektas susitarimas *(The Economic Consequences of the Peace and Essays in Biography).* Analizuodamas Clemenceau, Lloyd George'o ir prezidento Wilsono vaidmenis Keynesas padarė išvadą: „iš jų tarpusavio nesuderinamumo ir silpnumo gimė Sutartis – kūdikis, įkūnijęs blogiausius savo tėvų, nepasižyminčių nei kilmingumu, nei moralumu, nei intelektualumu, bruožus" (Keynes, 1963:39). Tad nors Keynesas manė, jog ilgalaikėje perspektyvoje politiką formuoja idėjos, jis neneigė to vaidmens, kurį atlieka politiko asmenybė.

Nekompetentingo sprendimų priėmimo psichologija

Normano Dixono knygoje (Dixon, 1976) apie karo klaidas ir nesėkmes, pradedant Krymo karu ir baigiant nesėkme prie Arnhemo, nagrinėjama, kaip organizacijų ir asmenybių veiksnių sąveika paprastai baigiasi dideliais kaštais ir tragiškais rezultatais. Pateikiamas labai įtaigus paaiškinimas, kaip sprendimų priėmimo procesas vyksta klasikinėje vėberiškoje hierarchijoje. Gali būti, jog jis iliustruoja sprendimų priėmimą ir kitų sričių hierarchinėse struktūrose. Dixonas plačiai naudojasi istorine medžiaga, socialine psichologija ir psichoanalize; ją verta skaityti kartu su Sutherlandu (1994)) ir Janisu (1982). Apie Janisą netrukus kalbėsime. ◆

3.7.3 Sprendimų priėmimas ir grupių psichologija

Le Bono idėjos labai padėjo atskleisti individų elgsenos iracionalumą jiems veikiant grupėse. Savo knygoje apie minią (Le Bon, 1895) jis argumentavo, jog individas, tapdamas minios dalimi, mąsto ir veikia kitaip, nei jis mąstytų ir veiktų būdamas vienas. Minios sukuria „kolektyvinę sąmonę“, kuri teikia saugumo pojūtį, lengvai paskleidžia jausmus ir idėjas, daro individus mažiau atsparius įtaigai. Le Bono argumentus pripažino Freudas (1991:98–109) ir Jungas (1988:86): būdami minioje žmonės yra pavojingi ir iracionalūs. Ši idėja, jog minia, arba didelė grupė, yra iracionali, sugestionuoja, kad mažesnės grupės gali būti racionalesnės. Tačiau tikėjimą mažesnių grupių racionalumu gali sugriauti tyrimai, parodę, jog mažos grupės paprastai elgiasi pagal tuos pačius minios principus. Pokario laikais buvo tęsiami grupinio sprendimų priėmimo efektyvumo tyrimai. Kurtas Lewinas ir Wilfredas Bionas (iš Tavistocko instituto Londone) ir Leonas Festingeris, greta kitų, šeštąjį ir septintąjį dešimtmetį tyrinėjo, kaip vyksta sprendimų priėmimas ir sprendimų įgyvendinimas labai sutelktose ir glaudžiose grupėse (de Board, 1978; Janis, 1982:4–5, 277. Apie Lewino idėjas, taikomas tiriant politinių veikėjų „gyvybinę erdvę“ žr. Young, 1977/79 ir 3.7.7).

Daugybe įvairių tyrimų buvo siekiama išsiaiškinti grupių poveikį individams. Jie parodė, kokia galinga gali būti grupės įtaka deformuojant individo suvokimo ir sprendimo galias. Grupinė norma gali tapti grupės narių atskaitos tašku priimant sprendimus ir darant vertinimus (žr., pvz., Muzafer Sherif, 1936: Solomon E. Asch, 1955). Eksperimentai, atliekami tiriant grupių elgseną, nuolat patvirtindavo, jog grupėse individai patiria spaudimą, verčiantį juos prisitaikyti prie tam tikrų normų bei informacijos suvokimo stereotipų. Tezę, jog sprendimų priėmimą deformuoja grupių spaudimas, patvirtina daugybė tyrimų. Tad net jeigu grupės solidarumas yra svarbus veiksnys jai realizuojant savo tikslus, tas pats solidarumas gali turėti negatyvių padarinių (Wright *et al.*, 1970:634–643).

Janisas ir „grupinis mąstymas“

Viena iš naujausių ir viešosios politikos tyrinėtojo požiūriu aktualiausių teorijų yra Janiso „grupinio mąstymo“ teorija, atskleidžianti „psichologinį sutarimo bet kuria kaina siekį, slopinantį kitamanybę ir alternatyvų svarstymą solidariose sprendimų priėmimo grupėse“ (Janis, 1982:8). Racionalistiniuose modeliuose postuluojama, jog informacijos rinkimas ir sprendimų priėmėjų sugebėjimas optimaliai naudotis informacija yra svarbus veiksnys aiškinant tai, kas vyksta priimant sprendimus. Tačiau Janisas savo knygoje *Groupthink* argumentuoja, jog grupės narių ištikimybė tam tikrai pasaulėžiūrai arba tam tikrai informacijos interpretacijai sprendimų priėmimą gali visiškai atitolinti nuo realybės. Grupinio konformizmo spaudimas, kitų nuomonės nepaisymas gali lemti, kaip tai parodė Kiaulių įlankos krizė, totalinį informacijos deformavimą, tad ir nuo informacijos priklausančių tikslų žlugimą. 1961 m. prezidentas Kennedy ir jo patarėjai pritarė CŽV parengtam invazijos į Kubą planui. Planas sužlugo per tris dienas. Jo žlugimą, anot Janiso, nulėmė tai, kad planas buvo parengtas remiantis tam tikromis prielaidomis, kurios nebuvo nei patikrintos, nei pateiktos kritiniam vertinimui.

Šis modelis (supaprastintas 3.10 diagramoje) rodo, jog esant trims pradinėms sąlygoms (A, B1 ir B2) sprendimų priėmimas tam tikroje grupėje gali tapti tokiu pat nekritiško mąstymo pavyzdžiu, kokį pademonstravo ir Kiaulių įlankos epizodas. Polinkis siekti grupinio sutarimo pasireiškia įvairiais simptomais (C, D ir E), ir mažina sėkmingo rezultato tikimybę.

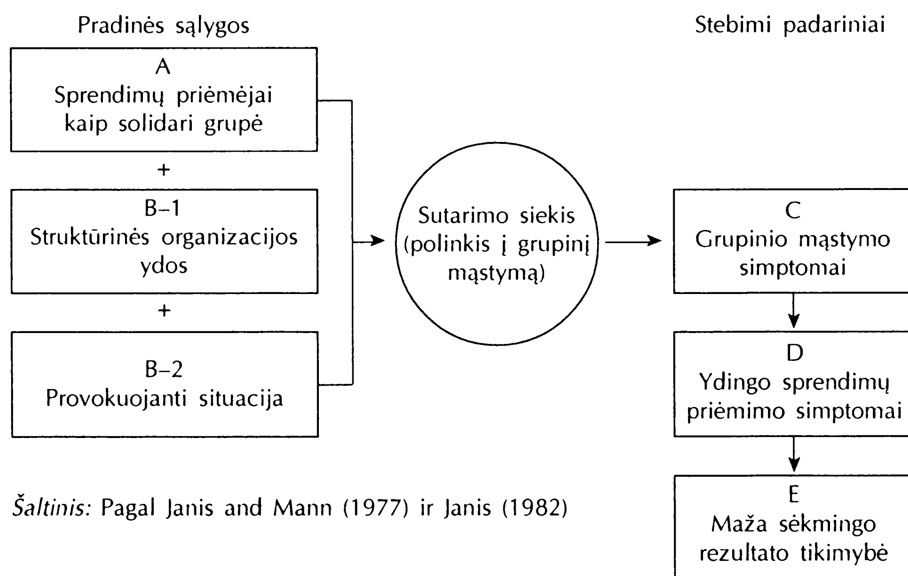
A Sprendimų priėmėjų solidarumas:
Pirmoji „grupinio mąstymo" prielaida yra sprendimų priėmėjų solidarumas:

> Kuo labiau tarp politinio sprendimo grupės narių įsiviešpatauja draugiškumo ir *esprit de corps* dvasia, tuo didesnis pavojus, jog joje nepriklausomą kritinį mąstymą pakeis grupinis mąstymas.
> *(Janis, 1982:245)*

Priklausomybės solidariai grupei pojūtis didina tikimybę, kad bus iracionaliai baiminamasi bet kurio individo, kuris „nėra vienas iš mūsų" (kaip galėtų pasakyti ponia Thacher!). Grupei turint tokį solidarumo jausmą ir susiklostant pradinėms sąlygoms (B–1 ir B–2) konformizmo tikimybė, anot Janiso, padidėja.

B–1 Struktūrinės organizacijos ydos
Konformizmo siekio padarinius gali sustiprinti ydingi struktūriniai grupės organizavimo bruožai:
1 grupės izoliuotumas;
2 nešališko vadovavimo tradicijos stoka;

3.10 diagrama. Grupinis mąstymas



Šaltinis: Pagal Janis and Mann (1977) ir Janis (1982)

3 metodinių procedūrų stoka;
4 grupės narių socialinės kilmės ir ideologijos homogeniškumas.

B–2 Provokuojanti situacija
Šias organizacines ydas išryškina provokuojanti situacija, kurią apibūdina:
1 rimta išorinė grėsmė; nesitikėjimas geresnio sprendimo už tą, kurį siūlo grupės vadovybė;
2 savigarbos praradimas, kuris gali būti sukeltas:
- ankstesnių nesėkmių, išryškinusių grupės narių nekompetentingumą;
- esamos sprendimų priėmimo situacijos painumas, kuris silpnina narių pasitikėjimą savo jėgomis;
- moralinių dilemų: veiksmingų alternatyvų nematymas, išskyrus tas, kurios žeidžia moralės principus.

C Grupinio mąstymo simptomai:
Stebimi šių sąlygų padariniai pasireiškia trijų tipų simptomais:
1 tipas: grupės galių pervertinimas:
- nepažeidžiamumo iliuzija;
- įsitikinimas savo moraliniu teisumu.

2 tipas: mąstymo uždarumas:
- kolektyvinė racionalizacija;
- išorinių grupių stereotipizavimas.

3 tipas: polinkis į konformizmą:
- savicenzūra;
- vienmintiškumo iliuzija;
- tiesioginis spaudimas kitamaniams;
- minties prievaizdų atsiradimas.

D Ydingo sprendimų priėmimo simptomai:
Sprendimų priėmimo ydingumą, nulemtą grupinio mąstymo, liudija šie požymiai:
- svarstomų alternatyvų neišsamumas;
- svarstomų tikslų neišsamumas;
- geidžiamo pasirinkimo rizikos veiksnių neįvertinimas;
- anksčiau atmestų alternatyvų nerevizavimas;
- prastas apsirūpinimas informacija;
- tendencingas turimos informacijos naudojimas;
- planų nenumatomiems atvejams neturėjimas.

Modelis įtikinamai atskleidžia mažų grupių dinamiką. Šiuolaikinėje valstybėje politikos formavimas daugeliu požiūrių priklauso nuo nedidelių darbo grupių ir komitetų veik-

los; šiame kontekste galima sakyti, jog jis vyksta tokioje aplinkoje, kuri skatina mąstymo konformizmą. Grupinio mąstymo modelis geriausiai tinka toms situacijoms, kur sprendimai priimami grupės su stipriai išreikšta *esprit de corps* ir taip įtikėjusioms tam tikra veiksmų linija, kad priešinasi kitokioms informacijos bei įvykių interpretacijoms.

❖ Empirinės grupinio mąstymo studijos

Folklendų karas

Šiuo modeliu naudojosi Lebowas (1983), Helleris (1983), Gray and Jenkins (1985) ir Greenway *et al.* (1992) aiškindami, kad tas karas, viena vertus, buvo „gynybos vengimo" ir, kita vertus, grupinio mąstymo padarinys. Pasak Lebowo, karas buvo klasikinis gynybos vengimo atvejis ta prasme, kad sprendimų priėmėjai nenorėjo pripažinti tiesos ir su ja susijusio psichologinio streso. Informacija buvo interpretuojama taip, kad patvirtintų jų įsitikinimą, jog Argentina nesigriebs invazijos į Folklendų salas. Užuot sprendusi šią problemą vyriausybė atkakliai tęsė derybas, kurios niekur nevedė. Grupinis mąstymas pasireiškė tuo, kad sprendimų priėmėjai savo įsitikinimų dėl Argentinos intencijų neleido kritikuoti. Sprendimas nuskandinti kreiserį *Belgrano* parodė ir tai, kaip maža grupė homogenizuoja savo narių mąstymą ir suvokimą. Šias problemas dar labiau apsunkino organizacinė struktūra, kurioje įvairios valstybinės mašinos dalys funkcionavo ne „sisteminiu" būdu.

Puikios medžiagos apie šią krizę pateikia Cmnd 8787 (The Franks report).

Irano įkaitų krizė

Ridge'as (1983) ir Smithas (1984), naudodamiesi grupinio mąstymo modeliu, pateikia Irano įkaitų gelbėjimo operacijos analizę.

Erdvėlaivio *Challenger* katastrofa

Aronsonas (1988) argumentuoja, jog leidimas tragiškai pasibaigusiam skrydžiui buvo duotas dėl grupinio mąstymo įtakos.

Grupinis mąstymas: keletas siužetų

Prancūzai prie Azenkūro: pralaimėjimas dėl grupinio mąstymo?

Shakespeare'o *Henrike V* (III.vi) matome, kaip prancūzų karvedžiai stengiasi save įtikinti, jog anglai jiems nebaisūs. Vienas iš jų tuo abejoja, tačiau dauguma į jį nekreipia dėmesio:

Prancūzų konsteblis: ... Vargšas Henrikas! Kažin, ar jis taip pat nekantriai, kaip ir mes, laukia aušros.

Orleano hercogas: Koks įžūlus netikėlis tas Anglijos karalius, iš taip toli atsibastęs su savo minkštagalviais sekėjais!

Konsteblis: Jeigu anglai turėtų nors kiek proto, jie jau spruktų.

Hercogas: Būtent proto jiems ir trūksta; jeigu jie būtų ginkluoti supratimu, jiems nereikėtų tokių sunkių šalmų.

Lordas Ramburas: Tačiau Anglijos saloje gimsta labai drąsių padarų; drąsa niekas negali prilygti jų mastifams.

Hercogas: Kvaili šunes!.. Lygiai taip pat galėtume sakyti: kokia drąsi blusa – ji drįsta pusryčiauti ant liūto liežuvio.

Konsteblis: Tikra tiesa...

Kadaise labai seniai...

Vienas karalius buvo įtikintas nusipirkti drabužį, kurį gali matyti tik protingi žmonės. Kai jo ministrams buvo pasakyta, jog tik protingi žmonės gali matyti jo naująjį drabužį, visi sutiko, jog apdaras išties nuostabus. Žinia pasklido po šalį, ir kai karalius nusprendė pasirodyti visiems su savo nauja apranga, tik vienas kvailas vaikas sušuko: „Bet juk karalius nuogas!"

Karalius klausė savo patarėjų ir tapo viena pirmųjų grupinio mąstymo aukų. Jis, žinoma, buvo ne paskutinė auka. Bet apie tai – kitoje pasakoje.

Kvailio išmintis

Karalių įprotis apsupti save „pritarėjais" yra sena pasakų ir realios istorijos tema. Senais laikais kvailys, arba juokdarys, atlikdavo svarbią politinę funkciją: jam buvo suteikta teisė šaipytis iš sutarimo ir kalbėti tokius dalykus, už kuriuos karaliaus dvariškiui grėstų žiauri bausmė. Garsiausias pavyzdys – juokdarys Shakespeare'o tragedijoje *Karalius Lyras,* laisvai ir atvirai kritikavęs savo šeimininką už karalystės padalijimą; o grafas Kentas už tokią pat kritiką buvo ištremtas.

Kaip sukelti nelaimę

Galiausiai netikusių sprendimų kaštai yra prarastos žmonių gyvybės. Vienas iš labiausiai įsimenančių pavyzdžių buvo *Čelendžerio* katastrofa. S. Dennis Gouranas, R. Y. Hirokawa ir A. E. Martzas (1986) nagrinėja veiksnius, kurie galėjo prisidėti prie šios tragedijos.

Po *Čelendžerio* katastrofos 1986 m. buvo atliktas NASA agentūros sprendimų priėmimo proceso tyrimas. Autoriai savo straipsnyje aptaria tyrimo duomenis, paskelbtus Prezidento komisijos raporte apie katastrofą. Jie nurodo penkias sprendimų priėmimo proceso ydas:

1. Tiesiogiai daromas spaudimas tiems, kurie dar priešinosi erdvėlaivio paleidimui.
2. Nenoras pažeisti nusistovėjusią vaidmenų hierarchiją.
3. Abejotina pagrindinių vadovų argumentacijos struktūra.

4. Eufemistinė kalbos maniera, minimizuojanti riziką.
5. Nenoras kelti rimtus klausimus.

Autoriai daro išvadą:

kad ir kaip kruopščiai atrodytų sutvarkyta sprendimų priėmimo struktūra, reglamentuojanti proceso logiką, efektyvus naudojimasis ja vis vien priklauso nuo socialinės, psichologinės bei komunikacinės aplinkos, kurioje veikia atsakingieji asmenys.
(Patton et al., 1989:232) ◆

Janisas grupinio mąstymo sprendimų pavyzdžius lygina su dviem „akylaus" sprendimų priėmimo atvejais: Marshallo planu ir sprendimais Kubos raketinės krizės metu. Šiais atvejais sprendimai buvo priimami daug kritiškiau ir atviriau aptariant įvairias politikos alternatyvas. Remdamasis šių dviejų pavyzdžių analize Janisas siūlo kelias priemones, padedančias neutralizuoti grupinio mąstymo tendenciją (Janis, 1982:262–271):

- Vadovas turi skatinti visus grupės narius reikšti kritinius vertinimus, abejones ir prieštaravimus.
- Vadovybė politikos planavimo ir analizės procese neturi skelbti savo preferencijų.
- Sprendimų priėmimas turi vykti keliose atskirose politikos planavimo ir vertinimo grupėse.
- Kartkartėmis politikos formavimo grupė turi būti skaidoma į pogrupes ir susitikti pirmininkaujant kitam asmeniui.
- Politikos formavimo grupės nariai svarstymų eigą turi aptarinėti su patikimais bendradarbiais už grupės ribų.
- Į politikos formavimo grupę turi būti kviečiami ekspertai iš šalies ir skatinami mesti iššūkį grupės nariams.
- Kiekviename susitikime turi būti svarstomos alternatyvos. Kažkas turi atlikti šėtono advokato vaidmenį.
- Jeigu politinis sprendimas susijęs su konkuruojančia valstybe ar organizacija, pakankamai laiko turi būti paliekama konkurento signalų bei ketinimų analizei. (Janisas siūlo scenarijų kūrimo ir vaidmenų atlikimo metodą; žr. 3.8.7.)
- Pasiekus sutarimą turi būti surengtas „antrojo šanso" susitikimas, kuriame būtų išsakomos likusios abejonės.

„Grupinio mąstymo" modelis plačiai buvo taikomas politikos analizei ir vadybai (bei jo siūlomos prevencinės priemonės). Vis dėlto, praėjus daugiau nei dvidešimčiai metų nuo *Groupthink* publikacijos, mokslinis, arba analitinis, jo statusas vis dar tebėra neaiškus. Pats Janisas argumentavo, jog kol neatlikti kontroliniai eksperimentai bei sisteminiai tyrimai, leidžiantys modelį griežtai patikrinti, grupinio mąstymo teorija tebėra neišvengiamai spekuliatyvi (Janis, 1982:259). Apskritai galima teigti, jog modelis (jo dabartinė formuluotė) nesulaukė aiškaus patvirtinimo tuose darbuose, kuriuose buvo mėginama jį tikrinti Janiso nurodytais empiriniais bei sisteminiais būdais. Tad geriausia jį traktuoti at-

sargiai ir juo naudotis daugiausia kaip „spekuliatyvia“ teorija, apibrėžiančia tam tikrą psichologinio politikos matmens klausimų tematiką, o ne kaip formalų moksliniais tyrimais „įrodytą“ modelį.

❖ Janiso modelio kritika

Janiso idėjos sulaukė ir savo kritikų. Svarbiausieji priekaištai grupinio mąstymo modeliui yra šie:

a) pavienių atvejų analizės nepakanka hipotezei patikrinti (dėl selektyvios duomenų atrankos pavojaus ir dėl pagundos nevienareikšmiškus istorinius faktus įsprausti į vienareikšmiškas kategorijas); b) įtartinai tiksli koreliacija tarp deramo proceso ir gero rezultato („gudrumo po laiko" pavojus); c) dichotominis sprendimų priėmimo epizodų suskirstymas į „grupinio" ir „akylaus" mąstymo kategorijas (klasifikacinės savivalės pavojus) ir d) sąvokinis modelio netikslumas (abejotina priežastingumo kryptis – nuo grupinio solidarumo ir provokuojančios situacijos prie konformizmo siekio).
(Tetlock, et. al., 1992:404)

Janiso modelio kritika vyksta dviem kryptimis: kaip konkrečių atvejų tyrimų kritika ir kaip kritika, grindžiama eksperimentais su grupėmis. Jos rezultatai nėra vienareikšmiški. Apskritai kritikai jaučia simpatijų pačiai idėjai, kad grupės gali deformuoti sprendimų priėmimą, tačiau dėl modelio detalių keliama įvairių abejonių.

Konkrečių atvejų tyrimo kritika

- *Raven (1974):* Votergeito skandalui skirtoje studijoje autorius atrado ne tiek grupės solidarumą ar *esprit de corps*, kiek norą išlaikyti grupę. Atrado tam tikrų simptomų – pranašumo ir nepažeidžiamumo, vienmintiškumo ir „minties prievaizdų" patvirtinimą. Siūlo pradinių sąlygų performulavimą.
- *Tetlock (1979):* Naudodamasis kvantitatyviniu metodu autorius, analizuodamas viešus įvykių dalyvių pasisakymus, analizuoja Janiso nagrinėtus atvejus. Atranda, kad sprendimų priėmėjai vadovavosi supaprastintais reiškinių įvaizdžiais, pasižymėjo grupiniu solidarumu, tačiau nestereotipizavo išorinių grupių.
- *Esser and Lindoerfer (1989): Čelendžerio* katastrofos studijoje autoriai nerado duomenų, patvirtinančių Janiso postuluojamą solidarumo prielaidą, tačiau atrado tam tikrų duomenų, patvirtinančių nepažeidžiamumo iliuzijos, kitamanių spaudimo ir informacijos iškraipymo tezes.
- *Hensley and Griffen (1986):* Nagrinėdamas Kento universiteto sprendimą statyti sporto salę vietovėje, kur Nacionalinė gvardija turėjo savo šaudyklą, atrado duomenų, patvirtinančių grupinio mąstymo modelį.
- *Tetlock et al. (1992):* Patvirtina grupių klasifikavimą į „akylas" ir „neakylas"; neranda duomenų, liudijančių grupinį solidarumą kaip grupinio mąstymo simptomatikos šaltinį; abe-

joja, ar Irano įkaitų gelbėjimo operacija bei kai kurie kiti epizodai gali būti interpretuojami kaip grupinio mąstymo išraiškos.

Eksperimentiniai darbai

- *Flowers (1977):* Viename iš pirmųjų eksperimentinių testų buvo nustatyta, jog solidarumas nedarė bent kiek didesnio poveikio sprendimų priėmimo procesui. Tačiau nustatyta, jog grupės su autoritariniais vadovais siūlė mažiau sprendimų, disponavo mažesne informacija ir mažiau rėmesi faktų analize.
- *Courtwright (1978):* Atrado, jog grupės solidarumas tam tikros įtakos turėjo siūlomų sprendimų skaičiui, jų kūrybiškumui, praktiškumui bei kompetentingumui.
- *Fodor and Smith (1982):* Nors autoriai nustatė, jog grupės su silpnais vadovais svarstė didesnį skaičių alternatyvų ir atsižvelgė į daugiau faktų, grupės solidarumas nedarė poveikio grupės priimtiems sprendimams.
- *Callaway and Esser (1984)* ir *Callaway et. al. (1985):* Nustatė, jog sprendimų kokybei grupės solidarumas įtakos neturi.
- *Turner et al.* (1992): Patvirtino, jog grupės grėsmės atveju mėgina išlaikyti bendrą pasitikėjimo savimi nuostatą; nepatvirtino modelio postuluojamų griežtų priežastinių priklausomybių, tačiau teigė, jog „liberalesnė" modelio interpretacija teikia gana tvirtą pagrindą konkretesniems empiriniams „grupinio mąstymo" pradinių sąlygų, jo proceso ir padarinių sąsajų tyrimams.

Šis tyrimų sąrašas sudarytas pagal Turner *et al.* (1992) ir Tetlock *et al.* (1992). „Grupinio mąstymo" modelio tolesne analize besidomintys skaitytojai turėtų pradėti nuo šių darbų. ◆

❖ Koncepcijos, artimos „grupinio mąstymo" modeliui

Pažintinis disonansas

Šią teoriją iškėlė Lewino mokinys Leonas Festingeris (1957). Jis aiškino, kaip, net pranašystei nepasitvirtinus, pranašautojai modifikuoja savo įsitikinimus taip, kad prognozės nesėkmė tų įsitikinimų nesugriautų. Pasak Festingerio, tokiu atveju atsiranda dviejų įsitikinimų disonansas, kurį mėginama šalinti keičiant vieną iš įsitikinimų, menkinant kurio nors iš jų svarbą arba priimant papildomą įsitikinimą. Kaip pažymi Janisas, Festingeris smarkiai paveikė socialinę psichologiją. Savo ankstyvuosiuose darbuose jis iškėlė socialinio palyginimo teoriją, pagal kurią žmonės mėgina verifikuoti savo įsitikinimų bei prielaidų teisingumą, o veikdami grupėse savo sprendimus vertina lygindami juos su savo grupės narių sprendimais. Anot Janiso, sprendimų priėmimo procese toks lyginimas sukuria stiprių konformizmo paskatų (Janis, 1982:277). Žr. taip pat Hirschman:4.6.2.

Simonas domėjosi ir grupių psichologijos dinamika. Jis parašė įvairių straipsnių konformizmo temomis. Žr., pvz., Simono ir Simono/Guetzkow straipsnius knygoje Simon (1957a).

Ego savigyna

Lasswellas, taikydamas Freudo teoriją politikai, buvo susirūpinęs dėl pavojų, kylančių demokratijai tais atvejais, kai žmonės, individualiai ar grupėmis, vadinamosiomis „ego savigynos" priemonėmis, tokiomis kaip neigimas, projekcija, racionalizacija, regresija, represija ir sublimacija, mėgina ginti savo įsitikinimus nuo jiems priešingų idėjų. Lasswello nuomone, tokia elgsena elito atveju yra nuolatinė sprendimų priėmimo problema. Jos sprendimas galimas formuojant tokią „prevencinę" politiką, kuri neleistų ego savigynos priemonėms daryti deformuojamos įtakos tiems, nuo kurių priklauso viešosios politikos sprendimai.

Žr. „Sprendimų priėmimo seminarai", toliau, 3.10.5. ◆

3.7.4 Simonas ir kognityviniai sprendimų priėmimo aspektai

Nedaugelis teoretikų turėjo tokią plačią įtaką viešosios politikos studijų raidai, kaip Herbertas Simonas. Kaip jau minėjome anksčiau, jo „riboto racionalumo" idėja yra vienas pagrindinių teorinių indėlių į sprendimų priėmimo analizę (žr. 3.4.2). Čia išsamiau norime panagrinėti tai, ką jis sako apie sprendimų priėmimą bei apie „problemų sprendimo veiklą". Tam reikia šiokio tokio jo darbų kognityvinės psichologijos srityje supratimo. Jo darbas šioje srityje svarbus ne vien dėl to, kad jis siūlo teoriją, kaip žmogiškąjį sprendimų priėmimą konceptualizuoti kompiuterinės metaforos sąvokomis (aiškinamasis modelis), bet ir dėl to, kad jis pateikia labai specifinę koncepciją to, kaip sprendimų priėmimas – „problemų sprendimas" gali būti patobulintas (normatyvinis modelis). Vienas iš šių modelių teikia sprendimų priėmimo proceso teoriją, kitas – politinės analizės vaidmens tame procese koncepciją.

Lasswello sprendimų priėmimo koncepcijos ir prevencinės politikos idėjos buvo grindžiamos psichoanalizės teorijomis. Lasswellui realioji sprendimų priėmimo „problema" buvo tai, kad elitai viešąją politiką paprastai naudoja vien kaip savo asmeninių jausmų, emocijų ir patirties projekcijų areną. Privačios problemos paverčiamos „viešosiomis" problemomis („išstūmimas"), arba sprendimų priėmėjai, norėdami kompensuoti savo pažeistojo ego traumą (kompensacija), naudojasi valdžia. Kaip jau matėme anksčiau (3.4.2), Simonas į sprendimų priėmimo problematiką įsiterpia iš visiškai kitos pusės – svarstydamas klausimą, kaip žmogiškosios būtybės „problemas sprendžia" savo pažintinių galių ribotumo sąlygomis. Simonas (1985) pabrėžia, kad tai sietina su faktu, jog jį, kaip ir Jamesą bei Wallasą, labiau domino „normalus", o ne patologinis elgesys. Lasswellas sėmėsi įžvalgų iš Freudo, o Simonas laikėsi labiau kognityvinės nuostatos, pabrėždamas eksperimentų ir kompiuterinio modeliavimo svarbą:

> Šioje naujoje paradigmoje kognityvinė psichologija smarkiai pasistūmėjo į priekį aiškindama, kaip tokios informacijos apdorojimo sistemos, kaip žmogiškasis protas, sprendžia problemas, priima sprendimus, prisimena ir mokosi.
>
> *(Simon, 1985:295)*

Pasak Simono, privalome „įsiklausyti į tai, ką mums sako Lasswellas ir Freudas, Wallasas ir Jamesas“ (Simon, 1985:301). Vadinasi, turime atsižvelgti į „aistras“ ir „potraukius“, tačiau kartu turime suprasti, jog toks elgesys, kai sprendimų priėmimą lemia pasąmonės veiksniai, yra „išimtinis, o ne įprastas žmogiškosios elgsenos bruožas“ (Simon, 1985:301). Procesai, kuriems savo dėmesį skiria kognityvinė psichologija, yra normos dalykai; net Hitlerio atveju, kurio elgsena gali būti analizuojama psichoanalizės priemonėmis kaip „visa apimančios neapykantos, nukreiptos ir į save patį“ apraiška, toje elgsenoje esama ir daug kognityvinių elementų:

> Hitlerį motyvavo ne tik neapykanta; savo neapykantą jis nukreipė į konkrečią žmonių grupę – į žydus, ir priėmė sprendimus, kurie buvo ganėtinai racionalūs, tarus, kad žydų išnaikinimas galėjo jį patenkinti. Tam tikrais politinės analizės tikslais galima postuluoti pačių individų skelbiamus tikslus bei vertinimus nemėginant ieškoti jų gilesnių priežasčių ar juo labiau – giliausių pasąmoninių jų ištakų.
> *(Simon, 1985:301)*

Tad, Simono įsitikinimu, dėmesį turime telkti veikiau į įprastą sprendimų priėmimą pažintinio ribotumo sąlygomis ir į jo apraiškas elgsenoje, o ne į pasąmoninius jo aspektus. Ir nors turime atsižvelgti į Lasswello įžvalgas, net Hitlerio atveju analizė turi postuluoti jo racionalumą jo tikslų ir priemonių kontekste! Tiek individo, tiek organizacijų lygmenyje sprendimų priėmimas kaip „racionalus“ procesas yra ribojamas žmogaus proto pajėgumo kaupti (trumpalaikėje ir ilgalaikėje atmintyje) ir apdoroti (nuosekliai arba serijiniu būdu) informaciją. Šią temą Simonas, kartu su bendraautoriais psichologais ir kompiuterijos specialistais, plėtojo daugelyje veikalų, kurių neįmanoma nuodugniai aptarti mūsų įvadiniame tekste. Skaitytojams, siekiantiems geriau susipažinti su jo idėjomis, patariame perskaityti kai kuriuos Simono straipsnius ir knygas (žr. ypač Newell *et al.*, 1958, 1979; Newell and Simon, 1972; Simon, 1969, 1973, 1960/1977, 1979, 1981, 1985; Hayes and Simon, 1974).

Reikia įsidėmėti dvi idėjas: Simonas sprendimų priėmimą suvokia kaip „problemų sprendimo“ veiklą, o norėdami ją suprasti ir patobulinti galime naudotis kompiuterio modeliu. Taigi žmogiškosios būtybės, imdamosi sprendimų, mėgina užpildyti spragą tarp siekio ir tikrovės: turime tikslą, tad kaip jį galime pasiekti? Problema egzistuoja todėl, kad egzistuoja tikslas.

Žmogiškosioms būtybėms iškyla dviejų rūšių problemos: gerai struktūrizuotos (GSP) ir blogai struktūrizuotos (BSP). Klasikinis GSP pavyzdys – šachmatų ėjimo problema. Čia turime apibrėžtą tikslą ir gerai struktūrizuotą problemą, todėl kompiuteris gali būti užprogramuotas taip, kad galėtų šį žaidimą žaisti. (Autorius tai gali patvirtinti, nes kompiuteris, kurį naudoju rašydamas šią knygą, mane visada įveikia.) Deja, kompiuteriai pasirodo esą kur kas mažiau protingi, kai tenka spręsti tas problemas, kurios yra žmogiškosios būties kasdienybė. Taip yra todėl, ir kiekvienas iš jūsų tai žino, jog problemos, kurios iškyla realaus pasaulio politikoje ir gyvenime, yra nepalyginamai painesnės, mažiau apibrėžtos ir sunkiau sprendžiamos. Ne viskas gyvenime yra taip numatoma ir tikra, kaip šachmatų lentoje.

Palikę GSP pasaulį žengiame į tamsias BSP valdas. Čia didžiausia problema yra tai, kad nežinome, kas yra problema. BSP yra tokios problemos, kurias turime paprastinti, kad apskritai galėtume pradėti apie jas mąstyti ir jas „spręsti". Kompiuteris, anot Simono, mums siūlo metodą, arba protokolą, kuriuo vadovaudamiesi problemas galime skirstyti (į etapus) taip, kad kompleksinė problema taptų lengviau aprėpiama. Kaip tai padaryti? Naudojant tą patį metodą, kurį naudoja kompiuteris: kiekvieną tikslo aspektą skaidyti į atskiras dalis. Kitaip sakant, problemų sprendimas numato sudėtingos realybės pakeitimą paprastesniu modeliu, kuriuo naudodamiesi galime spręsti savo tikslų realizavimo problemą.

Žmogiškosios būtybės paprastai mąsto sąvokiniais blokais. Pavyzdžiui, kai manęs paprašo puodelio arbatos, aš nepradedu šios užduoties skaidyti į įvairias atskiras užduotis (atsistoti nuo kėdės, nueiti iki durų, atidaryti duris, prieiti prie viryklės ir t.t.), tačiau šią užduotį paprašius atlikti kompiuterį, ji išskaidoma į smulkiausius komponentus. Sudėtinga užduotis turi būti skaidoma į daugelį apibrėžtų etapų taip, kad disponuodami tik ribotais kognityviniais pajėgumais galėtume su ja dorotis. Iškilus paprastoms problemoms, tokioms kaip arbatos paruošimas, toks skaidymas nėra būtinas (daugumai iš mūsų, bet, žinoma, galbūt ne visiems); problema yra gana gerai struktūrizuota, tad ją išspręsti mums nereikia ypatingų intelektinių pastangų. Tai yra rutininė, pasikartojanti užduotis. Mašinos ir administracinės sistemos neblogai dorojasi su tokiais „programuojamais" uždaviniais. Tačiau iškilus problemoms, kurios negali būti lengvai suprogramuotos į rutininių etapų seką (arba yra „neprogramuojamos"), turime ieškoti būdų, kaip jas išskaidyti į tokius sprendimo etapus, kur galėtume maksimaliai išnaudoti savo ribotus pažintinius pajėgumus. Tokie metodai kognityvistinių teorijų kalboje vadinami „euristikomis".

Simonas (kartu su bendradarbiais) padėjo daug pastangų aiškindamasis, kokio pobūdžio strategijomis naudojasi žmonės (ir mašinos) redukuodami tikrovės kompleksiškumą ir spręsdami problemas. Jis nurodo keletą būdų, padedančių kelti sprendimų priėmimo efektyvumą: gerai organizuota informacija; ilgalaikis dėmesys problemai; stiprus motyvacinis problemos sprendimo pagrindas; originalumas, atmetantis ankstesnes problemos formuluotes; naudojimasis ilgalaike atmintimi inkubuojant problemą; kompiuterinės technologijos naudojimas (didinantis mūsų atminties ir informacijos apdorojimo pajėgumus); analitinės technologijos (tokios kaip OT) naudojimas. Šiuos ir kitus metodus aptarėme anksčiau, 3.4.2 skirsnyje.

Sprendimų priėmimas yra efektyvus tada, kai problemos gerai struktūrizuotos, ir neefektyvus, kai jos blogai struktūrizuotos. Problemų struktūrizacijos pobūdį daugeliu atvejų lemia jų mastas: gali būti „gerai struktūrizuotos jų detalės, bet blogai struktūrizuota jų visuma" (Simon, 1973:190). Tad Simonui pirmoji užduotis sprendimo priėmimo procese – išskaidyti problemą į sudedamąsias dalis, kurios gali būti gerai struktūrizuotos. Simono modelyje daugelio problemų sprendimo sunkumą nulemia kognityvinės priežastys: nesėkmių priežastis yra žinių stoka ir netikęs problemos formulavimas. Sprendimų priėmimo pobūdis turi atitikti problemų struktūrą. Gerai struktūrizuotai problemai tinka hierarchizuota, „nuleidžiama" sprendimų priėmimo sandara (programuotas sprendimų priėmimas). Tačiau kuo blogiau problema yra struktūrizuota, tuo atviresnis ir lankstesnis turi būti sprendimų priėmimo procesas.

Simono idėjos teikia daug įžvalgų į kognityvinius sprendimų priėmimo aspektus. Išties žmogiškųjų būtybių pajėgumas apdoroti informaciją yra ribotas, o sudėtingos kompleksinės problemos skiriasi nuo paprastų problemų. Simonas mums teikia sprendimų priėmimo modelį ir tam tikrą euristiką, padedančią dorotis su sudėtingu ir menkai pažintu pasauliu. Tačiau kyla ir abejonių. Ar nepavojinga politikos problemas traktuoti kaip ir tas problemas, kurios iškyla kompiuteriniams šachmatų žaidėjams? Kaip galima „supaprastinti“ sudėtingas politikos problemas? Juk didžiausia viešųjų sprendimų priėmimo problema yra tai, kad dauguma „problemų“ neturi „sprendimo“, ir nepasidaro lengvesnės jas paprastinant. Viešųjų sprendimų priėmimą traktuodami vien kaip „problemų sprendimą“ nepamatuotai kliautumėmės žmogiškojo proto pajėgumu „išspręsti“ tokias „problemas“, kaip nedarbas, skurdas ir pan. Kaip atrodytų tokių „problemų“ sprendimas? Širdies gilumoje Simonas tiki, jog naujos technologijos padidins mūsų kognityvines galias, tad palengvins ir mūsų problemų sprendimą. Būtent šį tikėjimą išreiškia du kognityvistinės viešųjų sprendimų interpretacijos atstovai. Jie daro šią išvadą:

> Žvelgdami į sprendimų tyrimų ateitį turime tvirto pagrindo optimizmui. Per pastaruosius du dešimtmečius šioje srityje padaryta didžiulė pažanga – buvo išrasti galingi instrumentai, leidžiantys adekvačiau analizuoti sprendimų priėmimą ir veiksmingiau jam talkinti. Esame įsikinę, jog sprendimų tyrimai, kaip disciplina, daug gali prisidėti prie sprendimų priėmimo proceso tobulinimo, pradedant mažomis ir tariamai menkomis problemomis (kokios rūšies duoną pirkti) ir baigiant daug sudėtingesnėmis, tokiomis kaip medicininis diagnozavimas, taktikos pasirinkimas derybose ar rinkimasis iš viešosios politikos alternatyvų. Mūsų optimizmas iš dalies grindžiamas tuo, jog daug buvo padaryta per tokį palyginti trumpą laiko tarpą. Tačiau jis grindžiamas ir naujai atsiveriančiomis informacinių technologijų perspektyvomis.
> *(Carroll and Johnson, 1990:123)*

Simonas nori įteigti šį optimistinį tikėjimą mums. Tačiau iškart reikia priminti, jog pats Simonas mums aiškino, kad sudėtingoms, blogai struktūrizuotoms problemoms reikia pasišventimo, kūrybiškumo, nonkonformizmo ir stiprios motyvacijos. Deja, kaip pabrėžia Lindblomas, politika yra toji žmogiškosios veiklos forma, kur visada pastebimas būtent šių savybių stygius. Tokiu atveju sprendimų priėmimo „tobulinimo“ klausimas veikiau turėtų būti siejamas su galios pasiskirstymo ir dalyvavimo politiniame procese klausimais, o ne su „problemų sprendimu“; žvelgiant iš Lasswello perspektyvos, išskirtinis Simono dėmesys kognityviniam sprendimų priėmimo aspektui nepagrįstai sumenkina realų subjektyvių bei iracionalių veiksnių vaidmenį viešosios politikos procese. Atsakant į šį priekaištą galima būtų argumentuoti, jog jeigu laikomasi biheivioristinės nuostatos, tai kognityvistinio požiūrio privalumas yra tas, kad savo teorijas jis formuluoja matomo žmonių elgesio pagrindu, nagrinėdamas, kaip jie priima sprendimus riboto racionalumo sąlygomis. Kognityvistinės teorijos teikia gana įtaigų sprendimų priėmimo proceso vaizdą.

Labiau ginčytina yra idėja, jog tokios žinios gali tapti sprendimų priėmimo proceso tobulinimo pagrindu. Čia galime palyginti Simono, Lasswello ir Lindblomo normatyvines pozicijas. Simonui preskripcija, bent jau taip atrodo, tėra vadybos atmaina (žr.

Simon, 1983), tiesa, šiek tiek modifikuota atsižvelgiant į turimų metodikų bei technologijų ribotumą. Lasswellui viešosios politikos analizė yra psichoanalizės atmaina: jos priemonėmis visuomenė gali išsiaiškinti savo vertybes ir tikslus. Lindblomas, remdamasis Simono žmogiškojo proto pažintinių galių ribotumo analize, daro išvadą, jog sprendimų priėmimo procesui didesnę įtaką turi daryti „savivaldi visuomenė", skatinanti idėjų konkurenciją ir žmonėms atverianti platesnes dalyvavimo politikoje galimybes (Lindblom, 1990).

❖ Kognityvinės koncepcijos

Simonas daug prisidėjo plėtojant tą sprendimų priėmimo traktuotę, kuri kreipia mūsų dėmesį į tai, kaip žmonės įgyja ir naudoja informaciją. Tai labai įdomi tyrimų sritis, daug duodanti viešosios politikos tyrinėtojui. Jos privalumas, palyginti su ekonominiais ar psichoanalitiniais modeliais, yra tai, jog mėginant išsiaiškinti, kaip žmonės mąsto ir „sprendžia problemas", čia naudojamasi empiriniais eksperimentais. Jeigu Lasswello modelyje sprendimų priėmėjų elgsena aiškinama kaip giluminių instinktų vedinys, o ekonomistų modelyje – kaip „savanaudiškumo" išraiška, tai kognityvinė sprendimų analizė, žvelgdama į sprendimų priėmimo procesą, mato žmones, mėginančius spręsti savo problemas racionaliu, tiesa, „ribotai" racionaliu, būdu. Pagrindinis jos bruožas, kuris taip pat būdingas „viešosios politikos mokslų" idėjai, tai pastanga sprendimo procesą išskaidyti į tam tikrą stadijų (įvairiai apibrėžiamų) seką. Carroll ir Johnsonas (1990) šias stadijas „distiliuoja" į aštuonis dažniausiai skiriamus etapus:

- pripažinimas;
- formulavimas;
- sprendimo alternatyvų paieška;
- informacijos rinkimas;
- sprendimas arba pasirinkimas;
- veiksmas;
- grįžtamasis ryšys.

Modelis teikia ne tik sprendimų priėmimo proceso analizės/tyrimo priemonių, bet ir jo tobulinimo rekomendacijų (euristika).

Pasak Carroll and Johnson (1990:21–24), naudodamiesi šiuo modeliu galime analizuoti tai, kas vyksta skirtingose stadijose:

- *Pripažinimas:* Kas pastebėjo problemą? Kada ji buvo pripažinta? Kas turėjo įvykti, kad ji būtų pripažinta problema, reikalaujančia viešojo sprendimo?
- *Formulavimas:* Kas apibrėžė problemą? Kaip ji gali būti siejama su kitomis problemomis (arba atskiriama nuo kitų problemų)? Ar skirtingi žmonės ją skirtingai apibrėžia? Kokie ir kieno tikslai iškyla į priekį?
- *Sprendimo alternatyvų paieška:* Iš kur kilo alternatyvūs siūlymai? Kaip ir kodėl buvo nutrauktas alternatyvų paieškos procesas?
- *Informacijos rinkimas:* Kiek ir kokios informacijos buvo surinkta? Kaip buvo nustatytos informacijos paieškos kryptys?

- *Sprendimas arba pasirinkimas:* Kas priėmė sprendimą, padarė pasirinkimą? Kokiu informaciniu pagrindu buvo priimtas sprendimas? Kokiomis prielaidomis jis rėmėsi?
- *Veiksmas:* Kaip sprendimas buvo įgyvendintas? Kokie jo padariniai?
- *Grįžtamasis ryšys:* Kaip ir ar informacija apie sprendimo padarinius pasiekia sprendimo priėmėjus?

Amos Tversky and Daniel Kahneman, „Judgement under uncertainty: heuristics and biases", 1974

Šiame išgarsėjusiame dviejų psichologų straipsnyje kalbama apie tai, kaip priimami sprendimai netikrumo sąlygomis. Autoriai argumentuoja, jog susidūrę su netikrumu sprendimų priėmėjai mėgina su juo dorotis naudodamiesi tam tikromis „euristikomis", kurios orientuoja ir (dažnai) šališkai deformuoja sprendimus. Dažniausiai naudojamos euristikos:

Reprezentatyvumas: kiek tikėtina, jog *x* priklauso klasei *y*, arba kyla iš *y*, arba duos rezultatą *z*?

Prieinamumas: kaip lengvai probleminiai atvejai ar įvykiai gali tapti svarstymo objektu;

Atspirties taškai: pradinės vertybės arba pozicijos išlaikymas.

Tokios euristikos atspindi kognityvinius procesus, kurie nebūtinai grindžiami racionaliomis ar loginėmis protavimo taisyklėmis. Tačiau netikrumo sąlygomis dažnai tenka naudotis tokiomis euristikomis. ◆

3.7.5 Vickersas ir sprendimo menas

Autorius, pateikęs modelį, kur derinamos komunikacinių, sisteminių ir psicholognių koncepcijų įžvalgos, yra seras Geoffrey Vickersas. Jis yra gana unikalus ta prasme, kad buvo ir viešosios politikos teoretikas, ir praktikas. Save jis apibūdina kaip „komunikacijos tyrinėtoją", besidomintį tuo, „kokį vaidmenį komunikacija atlieka žmogiškųjų visuomenių valdyme" (Vickers, 1968:73). Nors pagal išsilavinimą jis nebuvo nei inžinierius, nei psichologas, nei politinis teoretikas, tyrinėdamas sprendimų priėmimo procesą jis naudojosi idėjomis bei metaforomis, perimtomis iš šių ir kitų disciplinų. Jo knyga *The Art of Judgement*, paskelbta 1965 m., tebėra svarbus įnašas į viešosios politikos ir sprendimų priėmimo studijas, nors ji nėra taip gerai žinoma, kaip daugelis kitų, mažiau rafinuotų tekstų. Knygos 1983 m. leidimo pratarmėje Kennethas Bouldingas, pats turėjęs didelės įtakos Vickersui, rašė, jog tai esąs klasikinis veikalas, kurį privalo perskaityti kiekvienas, besidomintis politikos formavimo analize, nes jame pateikiama:

> akademinių žmogiškosios elgsenos modelių (tiek ekonominių, tiek psichologinių) kritika, grindžiama plačia ir įvairia autoriaus patirtimi ... Vickerso patirtis jį išmokė, kad realusis politikos pasaulis yra nesibaigiantis dinamiškas srautas, kad visi tikslai yra praeinantys, kad pusiausvyra yra tik paranki fikcija ir kad faktų vaizdiniai bei vertinimai yra neatskiriamai susiję dalykai, formuojami tarpusavio mokymosi procese.
>
> *(Vickers, 1983:8)*

Vickerso modelis remiasi dviem pagrindiniais šaltiniais: kibernetika ir sistemų analize bei psichologija. Vickersas yra įsitikinęs, jog sistemų analitikų iškeltas reguliacijos modelis tinka žmogiškosios reguliacijos ir kontrolės formoms analizuoti, be to, jis mano, jog tas modelis turi būti modifikuotas atsižvelgiant į žmogiškųjų būtybių kaip individų ir kaip grupių elgsenos bei psichologijos ypatumus.

❖ Mechanistinės metaforos privalumai ir trūkumai

Vickerso reguliacijos idėja grindžiama analogijomis su mechaninių sistemų funkcionavimu. Informacija lyginama su nustatytu kursu, o koreguojama lyginant tai, kas vyksta, su tuo, kas turi vykti: pavyzdžiu galėtų būti laivo vairininko veiksmai (Vickers, 1965:106). Tačiau mechaninio reguliavimo idėją taikant institucinės politikos analizei išryškėja jos ribotumas:

- čia daug didesnė ir sudėtingesnė santykių bei normų įvairovė;
- reguliavimo priemonės kur kas mažiau priklauso nuo ankstesniosios patirties;
- atsakymui į informaciją/sprendimą parengti reikia laiko, nes tam būtinas daugelio žmonių sutarimas, bendradarbiavimas ir pasitikėjimas, susiklostantis per dešimtmečius (Vickers, 1965:107).

Be to,

Duomenys arba rodikliai, kuriuos stebi politinis vairininkas, paprastai rodo ne vien esamą pagrindinių kintamųjų būklę, bet ir būsimos kaitos įvertinimą, grindžiamą jo turimomis žiniomis (paprastai netobulomis) ... Dar svarbesnis skirtumas yra tai, kad kitaip, nei inžinierius, kuris kontroliuoja sistemą, sukonstruotą taip, kad ją galima kontroliuoti, politikas skverbiasi ne į savo paties sukurtą sistemą mėgindamas jos kursą bent minimaliai pakreipti taip, kad ji būtų labiau priimtina arba mažiau atstumianti jo žmogiškųjų vertybių požiūriu.
(Vickers, 1968:77) ◆

Tad žmogiškosios reguliacijos tyrimas grindžiamas prielaida, jog „dvasinė veikla ir socialinis procesas yra neatskiriami dalykai" (Vickers, 1965:15). Vickerso tyrimų objektas yra ta pati sritis, kuri domina ir Simoną. Tačiau nors daugeliu požiūrių jis yra artimas Simonui, ypač tuo, kad pabrėžia žmogiškojo racionalumo ribotumą, tam tikrais aspektais jie labai skiriasi. Vickersas sprendimų priėmimą konceptualizuoja „sistemų" ir „posistemių" sąvokomis; jis atmeta idėją, jog sprendimų priėmimas yra „tikslų formulavimas" ir „geriausių" sprendimų paieška; vietoje jos jis kelia idėją, kad sprendimų priėmimas veikiau panašus į sistemų „savireguliaciją"; jis mano, jog faktai ir vertybės yra „neatskiriami dalykai"; pabrėžia „vertinamųjų *(appreciative)* sistemų" svarbą aiškinant sprendimų priėmimo procesą; aiškina jų kaitą kaip „sprendimo galios taikymo" *(execise of judgment)* rezultatą (Vickers, 1965:22).

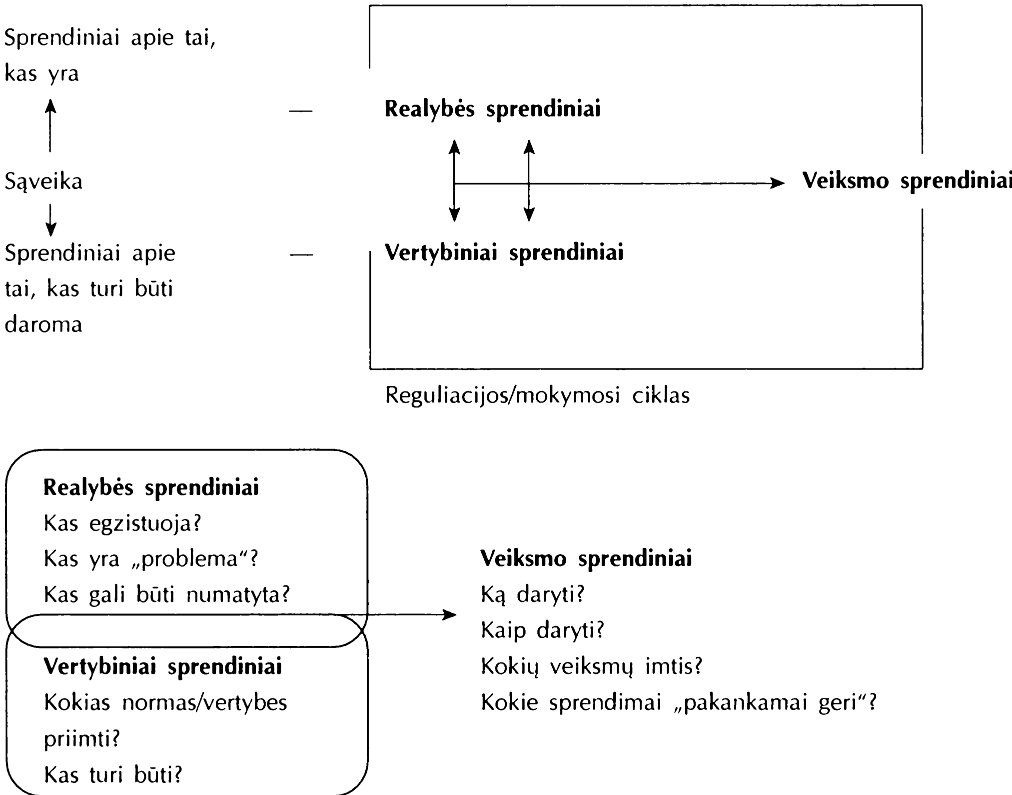
Knygoje *The Art of Judgment* Vickersas pateikia tokią savo argumentų santrauką:

Susivokimas apima faktologinius sprendinius apie „sistemos būklę" tiek vidinių, tiek išorinių jos santykių požiūriu. Šiuos sprendinius vadinu „realybės sprendiniais" ... Tačiau jis apima ir sprendinius apie šių faktų svarbą jų suvokėjui. Šiuos sprendinius vadinsiu „vertybiniais". Realybės sprendiniai

ir vertybiniai sprendiniai yra neatskiriami susivokimo komponentai ... nes faktai yra svarbūs tik tam tikriems vertybiniams sprendiniams, o vertės galioja tik tam tikrai faktų konfigūracijai. Vertybiniai sprendiniai realybės sprendiniams suteikia prasmę panašiai kaip judėjimo kursas suteikia prasmę kompaso parodymams. Informacija yra neišsami sąvoka, nes ji nieko mums nesako apie jos gavėjo organizaciją, nors tik tokiu atveju informacija yra informatyvi.
(Vickers, 1965:40)

Nors Vickersas naudojasi mechanine metafora, kad sprendimų priėmimą įspraustų į reguliacijos ir mokymosi ciklą, jo metafora atsižvelgia į faktą, jog žmogiškosios sistemos nuo mechaninių sistemų skiriasi tuo, kad vadovaujasi supratimu ir „sprendimo menu". Pasaulis nėra duomenų visuma, bet „konstruktas, dvasinis darinys, kolektyvinis meno kūrinys" (Vickers, 1965:85). Faktai yra sprendiniai apie realybę ir vieni, be vertybinių sprendinių, nieko nereiškia. Pasirinkimo galimybės, su kuriomis susiduria sprendimų priėmėjai, nėra vertybiškai neutralios, todėl Vickerso modelyje pabrėžiama būtinybė aiškintis, kaip „susivokimas" konstruoja „realybę" ir „vertybes" teikdamas prielaidas, kuriomis remiantis daromi „veiksmo sprendiniai" – sprendiniai apie tai, ką daryti (žr. 3.11 diagramą).

3.11 diagrama. Vickerso modelis



Šaltinis: Pagal Vickers (1965).

Veiksmo sprendiniai apie tai, kas gali ar turi būti daroma, kaip daroma, kada, su kuo ir kam daroma – yra tikrovės suvokimo ir vertybių sąveikos produktas. Pasak Vickerso, priimant sprendinius apie veiksmų rezultatus (įvertinimas) arba mėginant apsispręsti dėl problemos sprendimo, būtina suvokti visų tariamai „objektyvių" testų ir kriterijų neobjektyvumą:

Pats sprendinio vertinimas remiasi sprendimo aktu. Vertybiniai sprendiniai negali būti patvirtinti kokiais nors objektyviais testais. Jie negali būti įrodyti kaip teisingi ar klaidingi. Jie gali būti tik kito vertybinio sprendinio aprobuojami kaip tinkami arba atmetami kaip netinkami.
(Vickers, 1991:179)

Keldamas tokius argumentus Vickersas labai nutolsta nuo idėjos, jog sprendimų priėmimas – tai iš esmės tikslų formulavimo ir sprendimų vertinimo pagal jų efektyvumą procesas:

Politikos procesą apibūdinau kaip valdymo santykių, arba normų, nustatymą, o ne kaip siekių ir tikslų realizavimo procesą. Tai ne vien žodinis, bet ir esminis skirtumas. Manau, kad daug painiavos kyla dėl įprasto įsitikinimo, jog visa reguliacinė veikla gali būti redukuota į besikeičiančių tikslų realizavimo siekį. Tam tikrą kaltę dėl to turi prisiimti psichologai, kurie „tikslingą" veiklą padarė visos racionalios veiklos paradigma ... Manau, kad šis įsitikinimas klaidingas ... Visą žmogiškąją veiklą aiškinant kaip „tikslingą" veiklą ... kyla neišsprendžiamų problemų dėl tikslų ir priemonių santykio, o ištisi svarbiausios mūsų veiklos klodai – nuolatinės mūsų pastangos išlaikyti realią veiklą ir jos teikiamą pasitenkinimą pakimba ore ... Manau, kad fundamentalesnis, tačiau teorijos labiau apleistas mūsų veiklos aspektas [yra] santykių tvarumo laike palaikymas.
(Vickers, 1965:33)

Vickerso modelyje politinis procesas traktuojamas kaip veikla, kur tarpusavyje derinami vertybiniai ir realybės sprendiniai ir kur problemos niekada nesprendžiamos taip, kaip implikuoja „tikslingos" veiklos koncepcijos. Be to, šis procesas traktuojamas ne kaip individų racionalumo vedinys; jis veikiau suvokiamas instituciniame kontekste siekiant išsiaiškinti, kaip generuojama toji bendra realybės ir vertybių samprata, kuria remiantis priimami veiksmo sprendiniai. Vickerso modelis mūsų dėmesį atkreipia į mokymosi procesus, vykstančius tada, kai sprendimų priėmėjai mėgina reguliuoti socialines, ekonomines ir politines sistemas. Be mechanistinės modelio terminijos jame postuluojama, jog sprendimų analizės dėmesio centre turi būti „vertinamasis" žmogiškosios elgsenos matmuo.

❖ Vickerso modelio panaudojimas

The Art of Judgement (1965)

Šioje Vickerso knygoje pateikiamas įtaigus, nors šiandieną šiek tiek primirštas viešųjų sprendimų analizės modelis. Čia pateikiame jos idėjų santrauką.

Sprendimų priėmimą Vickersas traktuoja kaip normų, vertybių ir standartų nustatymo bei modifikavimo procesą, kuriam vykstant įgyjama informacijos, lengvinančios tolesnį sprendimų priėmimą.

Vickerso metodą galima apibūdinti pagal keturis analitinius kontekstus, arba matmenis:

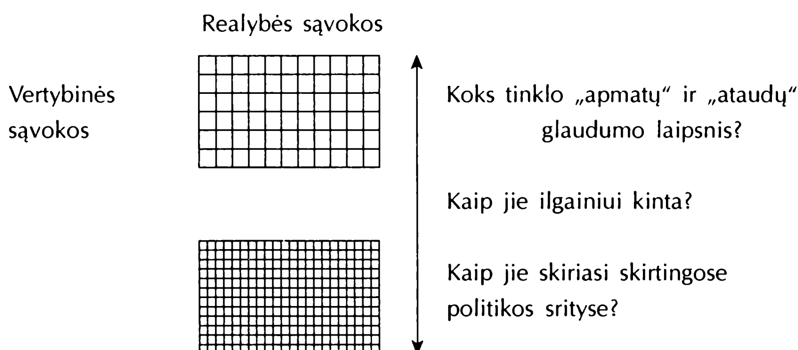
- psichologinis;
- institucinis;
- situacinis;
- ekologinis.

Vickerso analizė yra toks politikos sprendimų analizės metodas, kai pradedama nuo psichologinių, arba vidinių, sprendimo aspektų ir baigiama sprendimą įtraukiant į platesnį (ekologinį) komunikacinio tinklo kontekstą. Šie keturi analizės kontekstai naudojami tiriant konkrečius sprendimų priėmimo atvejus, kai medžiagos semiamasi iš trijų šaltinių: dokumentinių liudijimų, kalbos analizės ir asmeninės patirties. Be to, Vickersas buvo siužetinio pasakojimo, kaip politikos proceso tyrimo būdo, meistras (Vickers, 1965:173).

Psichologinis matmuo

Naudojant Vickerso modelį pirmiausia turi būti nustatoma „susivokimo sistema", kurioje priimami sprendimai. Šią sistemą galima apibūdinti kaip situacijų ir veiksmų „interpretacinį ekraną"; Vickersas ją apibūdina ir kaip realybės sprendinių bei vertybinių sprendinių „tinklą". Būtent šiame sprendinių tinkle turi būti interpretuojamos problemos, iškylančios sprendimų priėmėjams. Analizė turi paaiškinti, kaip šis tinklas suformuoja tą „psichologinį konstruktą", kuris politikui tampa realybe (3.12 diagrama).

3.12 diagrama. Susivokimo tinklo apmatai ir ataudai



Šaltinis: Pagal Vickers (1965).

Šis tinklas atspindi sprendimų priėmėjų interesus, jų įsipareigojimus, implicines ir pasąmonines vertybes. Analizės tikslas – suvokti šio tinklo pobūdį, suprasti, kaip ilgainiui jis kinta, paaiškinti adaptavimosi/reguliavimo procesų vingrybes. Antrasis analizės aspektas – „susivokimo sistemos" pajėgumų išsiaiškinimas:

Numatymas: Kuo remiantis daromos ateities prognozės? Kas, kada ir kaip jas daro? Kam jos skiriamos? Numatymo analizė turi išaiškinti, kaip konstruojami „realybės sprendiniai" apie galimus veiksmų padarinius ir ateities potencijas. Kas priima šiuos sprendinius, kuo jie grindžiami? Kaip vertybiniai sprendiniai veikia ateities vaizdinius?

Vertinimas: Kokiomis „idealiomis normomis" vadovaujasi politika? Kokį išmanymo lygį yra pasiekę sprendimų priėmėjai, sprendžiantys tai, kas gali ir ko negali būti padaryta?

Novacija: Kaip priimami sprendimai dėl to, kas darytina (veiksmo sprendiniai)? Kaip sprendimų priėmėjai atsirenka veikiau •„pakankamai geras", negu „geriausias" alternatyvas? Kokio pobūdžio santykiai/priklausomybės riboja veiksmą? Kokios grupės/institucijos/interesai gali sužlugdyti politinio sprendimo įgyvendinimą? Kaip politikos formuotojai užsitikrina visuomenės klusnumą/bendradarbiavimą? Kokia yra komunikacijos/dialogo struktūra?

Institucinis matmuo

Tolesnė analizės fazė – susivokimo sistemos institucinio konteksto išsiaiškinimas. Nagrinėtini šie klausimai:

- institucijos pajėgumai ir ribotumai;
- institucijos kaitos, adaptavimosi ir augimo pobūdis;
- institucijos atskaitomybė;
- vidaus kriterijai, apibrėžiantys sėkmę ir nesėkmę.

Situacinis matmuo

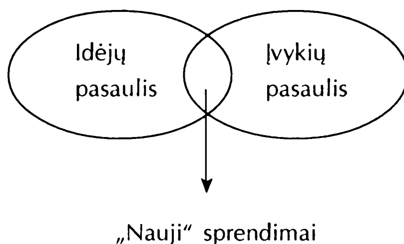
Turi būti išsiaiškintas sprendimų situacinis kontekstas:

- *Idėjos ir įvykiai:* Idėjų ir įvykių santykis, arba sąveika, yra svarbus Vickerso analizės aspektas. Norėdami suprasti politinį sprendinį jį turime įtraukti į „dvilypį" idėjų ir įvykių kontekstą (p. 189). Į politikos formavimą galima žvelgti kaip į idėjų pasaulio ir įvykių pasaulio „konjunkcijos" rezultatą: tas rezultatas bus nauji sprendiniai ir sprendimai (p. 169). Politikos analizė turi išaiškinti, kaip susiklosto tokia konjunkcija, kuri leidžia atsirasti „naujiems" politiniams sprendimams (3.13 diagrama).

- *Paskirstymo sprendimai:* jie gali vykti situacijų kontinuume, pradedant konfliktu ir baigiant kompromisu bei sandora.

– Ar sprendimas buvo konflikto rezultatas?
– Ar sprendimas buvo derybų ir kompromiso rezultatas?
– Ar buvo pasiektas „integratyvus" sprendimas, su kuriuo sutiko visos ginčo pusės?

3.13 diagrama. Idėjų ir įvykių sąveika



„Nauji" sprendimai

Šaltinis: Pagal Vickers (1965).

- Sprendimų pobūdis skiriasi priklausomai nuo konteksto, kuriame jie priimami:
- – nuolatinio arba spartaus augimo situacija;
- – nuolatinių išteklių situacija;
- – staigaus ir gilaus smukimo situacija;
- – didelės grėsmės situacija;
- – revoliucinio pobūdžio situacija;
- – situacija, kai sprendimai priimami protesto sąlygomis.

Ekologinis matmuo

- Koks viešosios politikos sprendimų ryšys su platesne visuomene?
- Koks piliečių vaidmuo sprendimų priėmimo procese?
- Koks sprendimų priėmimo santykis su bendru komunikacijų tinklu?
- Kaip politinis procesas prisideda prie socialinio mokymosi?

Vickersas ir analizė politikoje

Savo teorijoje pagrindinį vaidmenį skirdamas tokioms sąvokoms kaip vertybė, vertinimas ir susivokimas, Vickersas išsiskyrė savo požiūriu į racionalių metodikų taikymą politikoje. Tuo metu, kai Vickersas plėtojo savo idėjas, daugeliui atrodė, jog PPBS ir naudos/sąnaudų analizė teikia sprendimų priėmimo tobulinimo priemones. Tačiau Vickersas labai skeptiškai vertino jų galimybes ir pabrėžė jų ribotumą.

> Analitiniai programinio biudžetavimo pranašumai atskleidžia vidinę viešosios politikos dilemą. Kuo labiau supaprastiname jos tikslą, tuo efektyviau ji gali būti vykdoma. Jeigu tartume, kad egzistuoja tik vienas visų vienodai vertinamas tikslas ir kad visos „priemonės" tarpusavyje gali būti palyginamos vien pagal joms skiriamas lėšas, tada būtų galima objektyviai įrody-

ti, kuri iš visų priemonių yra „geriausia". Tačiau jokia politikos problema negali būti ir neturi būti formuluojama tokiomis sąvokomis; kuo geriau suvokiame pačios problemos ir priemonių, kuriomis naudodamiesi ją galėtume spręsti, vertybinį polimorfiškumą, tuo mažiau turime galimybių palyginti altarnatyvių sprendimų kaštus arba naudą.
(Vickers, 1968:89)

Naudos ir kaštų analizė nėra adekvati tada, kai sprendimai priimami polimorfinių vertybių kontekste, nes vertybės negali būti įrodytos kaip tiesos, joms gali būti tik pritariama arba nepritariama (Vickers, 1965:71). Tad sprendimų priėmimo tobulinimui reikia kur kas subtilesnių priemonių, nei tai įsivaizduoja „naudos/sąnaudų" analitikai. Politikos analizė, Vickerso supratimu, politinį procesą turi traktuoti kaip komunikacinį. Jis pats siūlo įvairių šio proceso tobulinimo priemonių:

- Turi būti ugdomas sprendimo „menas" ir lavinami sprendimo įgūdžiai kartu suvokiant, jog savo pajėgumu dorotis su informacija individai yra ne mažiau skirtingi, nei savo moralinėmis savybėmis, drąsa ar ištverme. Organizacijos turi tapti mokyklomis, kur visi vienu metu būtume ir mokiniai, ir mokytojai (Vickers, 1991:189–191);
- Politinio proceso tobulinimo užduotis įtraukiama į platesnį mokslios visuomenės formavimo procesą; tokioje visuomenėje „mes mokomės ne tik reaguoti ... bet ir naujai susivokti naujoje situacijoje, kurios naujumą patys sukuriame" (Vickers, 1965:233);
- Naudojimasis sistemine analize didinant organizacijų ir visuomenės kaip visumos mokslumą. Šiuo požiūriu Vickerso darbai galėjo turėti įtakos „minkštųjų sistemų" *(soft-systems)* koncepcijoms (žr. Open Systems Group (eds.), 1984; Carter *et al.*, 1984; Checkland, 1981; Checkland and Scholes, 1990). Žr. toliau, 3.8.8 skirsnį.

Svarbiausias Vickerso analizės bruožas yra tai, kad ji pabrėžia, jog sprendimų priėmimas vyksta vertybių polimorfizmo kontekste. Šiuo požiūriu jo idėjos daug artimesnės Lasswello ir Lindblomo, o ne „sistemų" teoretikų idėjoms. ◆

3.7.6 Sprendimų priėmimas kaip vairavimas: Karlas Deutschas ir valdymo kibernetika

Komunikacijos mokslų pažanga padarė ryškų poveikį idėjoms apie sprendimų priėmimo procesus. Kibernetika, kurią domina informacijos srautų valdymas, iškėlė labai produktyvų sisteminės sprendimų priėmimo analizės modelį. Norbertas Wieneris, šio modelio kūrėjas, buvo įsitikinęs, jog modelis suteikia pagrindą naujam vieningam žmogaus, gamtos ir mašinų mokslui. Tai buvo patraukli idėja daugeliui socialinių teoretikų, išugdytų Parsonso funkcionalizmo dvasia. Kibernetika parodė, jog sistemos gali būti suvokiamos kaip informacinės įeigos, išeigos ir grįžtamojo ryšio sistemos, kurios įveikia vidaus entropijos jėgas tuo, kad modifikuojasi pagal gaunamą informaciją apie jų veiksmų rezultatus ir apie aplinką, kurioje jos veikia. Jauniems viešosios politikos mokslams tai suteikė vilčių, jog gali būti sukurtas sprendimų priėmimo aiškinimo modelis, leidžiantis išsiversti be institucinio ir konstitucinio diskurso.

Nuodugniausią kibernetinį modelį iškėlė Karlas Deutschas savo knygoje *The Nerves of Government* (1963; žr. jo apžvalgą kn. Deutsch, 1967). Jį pirmiausia domina „tikslų realizavimo“ procesas ir su juo susijusios tikslinės koordinacijos problemos. Pasak Deutscho, ne galia, o informacija turi būti svarbiausias politinės analizės objektas: informacija „pirmesnė už prievartą“ (Deutsch, 1963:151). Politinė sistema turi būti suvokiama kaip „komunikacijos kanalų tinklas“ (Deutsch, 1963:122), kuriame informacijos srautai lengvina sistemos valdymą ir „savireguliaciją“. Politiniai sprendimai veikiau remiasi „vairuojančia“ informacija, o ne jėga. Šis procesas – tai iš esmės „pranešimų transliavimas“; pats valdymas – tai veikiau „komunikacijos, o ne galios inžinerija“ (Deutsch, 1963:182). Politinių sprendimų nesėkmės gali būti traktuojamos kaip vairavimo nesėkmės, kaip nesugebėjimo mokytis ir taikyti įgytas žinias padarinys. Informacijos srautas, ateinantis iš praeities, iš išorinės aplinkos ir iš sistemos vidaus, leidžia visuomenei būti „savaeige“. Šiuo požiūriu svarbiausias yra grįžtamojo ryšio mechanizmas, nes jis atveria adaptacinės ir tikslingos elgsenos galimybę. Deutschas skiria penkias pagrindines grįžtamojo ryšio atmainas (Deutsch, 1963:188–189):

- *negatyvus grįžtamasis ryšys:* informacija apie sprendimų rezultatus, skatinanti sistemą keistis taip, kad būtų pasiekti jos tikslai;
- *įkrova:* informacijos, kuria sistema disponuoja, kiekis;
- *uždelsimas:* laiko tarpsnis, informacijos gavimą skiriantis nuo sprendimo priėmimo;
- *prieaugis:* kaip sistema reaguoja į gautą informaciją;
- *paskuba:* sistemos pajėgumas reaguoti į prognozes apie sprendimų ir veiksmų padarinius.

Sistemos pajėgumas pasiekti savo tikslus yra įkrovos ir uždelsimo funkcija. Tačiau kalbant apie šiuos tikslus kyla abejonių, ar šis modelis tinka „realiajam pasauliui“ aiškinti, kur konfliktas dėl pačių tikslų bei prioritetų yra valdymo ir politikos kasdienybė. Politinių sprendimų tikslai nėra apibrėžti taip aiškiai, kaip gyvosios sistemos arba mašinos atveju. Reikia pabrėžti, jog Deutscho modelis yra ir normatyvinis, ir grynai deskriptyvinis. Yra normatyvinis, nes Deutschas postuluoja, jog politika gali pasimokyti iš kibernetikos siūlomo valdymo modelio. Svarbu tai, kad susirūpinimas dėl tolydžio vis sudėtingesnės visuomenės valdymo pastaraisiais metais vėl žadina domėjimąsi „vairavimo“ modeliu (Kooiman (ed.), 1993; Osborne and Gaebler, 1992). Tad gali būti, jog *The Nerves of Government* išties yra „ilgalaikės intelektinės pastangos einamasis raportas“ (Deutsch, 1963: xxv).

Nors kibernetinis modelis politinių teoretikų nebuvo taip plačiai naudojamas, kaip Estono įeigos–išeigos „juodoji dėžė“, yra ir keletas išimčių: North (1967), Steinbrunner (1974) ir Haas (1990). (Apie Haasą žr. 4.6.4.) Steinbrunnerio koncepcijoje naudojimosi informacija analizė pateikiama trijuose kognityvinės nuostatos kontekstuose: šabloninio mąstymo; neangažuoto mąstymo; teorinio mąstymo. Ši kognityvinė problematika yra toji sritis, kur kibernetika daug prisidėjo prie organizacijų analizės; ypač tiriant sistemų mokymosi procesą (Morgan, 1986:87–95). Šios idėjos buvo įkomponuotos į vadybines teorijas ir jomis remiasi tos vadybinės viešojo sektoriaus analizės koncepcijos, kurios iškilo per pastaruosius du dešimtmečius. Kibernetinės „mokymosi“ sąvokos ypač plačiai naudojamos vadybinėse politikos įgyvendinimo ir vertinimo koncepcijose (4.3.5, 4.6.4; Deutsch, 1981:338).

3.7.7 Sprendimo psichologija: integracinės koncepcijos

Esminė problema tiek tyrinėtojui, tiek praktikui – čia nagrinėtų idėjų operacionalizavimo ir taikymo realiam pasauliui problema. Laimei, yra keletas modelių, kuriuose šios idėjos integruojamos ir paverčiamos analizės įrankiais. Šiame skirsnyje panagrinėsime tris tokias integracines koncepcijas:

- Greensteino asmenybės modelį;
- Kaufman sprendimų priėmimo ir konflikto modelį;
- Youngo „menamųjų pasaulių" modelį.

Greensteinas (1969, 1975, 1992) pastebi, jog istorikams ir žurnalistams asmenybių įtaka politiniam procesui yra gana akivaizdi. Nors ankstyvasis viešosios politikos mokslų atstovas Lasswellas politikos asmenybių tyrimą bei biografinę analizę laikė svarbia viešosios politikos mokslų dalimi, analitikai paprastai neskiria dėmesio tam, kokį vaidmenį priimant sprendimus atlieka realūs žmonės. Pavyzdžiui, Simono ir Deutscho koncepcijose konkrečios asmenybės poveikio sprendimams analizę išstumia pažintinio ribotumo bei loginių kontekstų (Simonas) arba informacijos srautų (Deutschas) analizė. Tačiau abstrahavimasis nuo konkrečių asmenybių analizuojant sprendimų priėmimą atrodo gana dirbtinis: ar galima nepaisyti to išskirtinio poveikio, kurį sprendimams padarė tokios asmenybės, kaip Gorbačiovas, Churchillis ar Thatcher? Tiek Kubos raketinės krizės atveju, tiek ir mažiau svarbiais ar lemiamais sprendimų atvejais, tam tikras asmenybių vaidmuo yra nepaneigiamas. Tačiau, žinoma, nuo seno nesutariama dėl to vaidmens svarbos (pavyzdžiu gali būti Herberto Spencerio evoliucionistinės ir Thomaso Carlyle'o „didžiųjų asmenybių" istorijos teorijos priešprieša XIX a.).

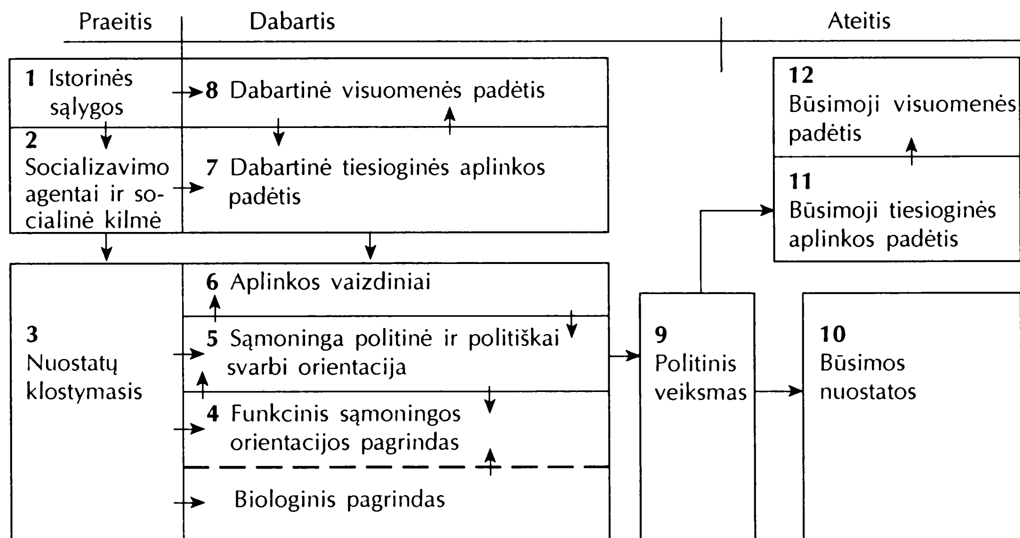
Lasswellas ir Kaplanas (1950:4–5) pateikia paprastą asmenybės ir aplinkos santykio analizės modelį. Jų nuomone, politinis veiksmas (V) yra individų aplinkos (A) ir jų nuostatų (N) funkcija: A → N → V.

Greensteinas (1992) siūlo išsamesnę šio santykio analizės schemą. Supaprastintu pavidalu ją pateikiame 3.14 diagramoje.

Greensteino schema nusako sprendimų priėmėjo asmenybės ir jo aplinkos sąveiką laikui bėgant. Aplinką sudaro „makro aplinka" (istorinės sąlygos) ir „mikro aplinka" (socializavimo agentai ir socialinė kilmė). Kaip ir Lasswello-Kaplano modelyje, šie aplinkos veiksniai formuoja agentų nuostatas ir su jomis sąveikauja. Nuostatas sudaro:

- 4) biologiniai asmenybės pagrindai: temperamentas, fiziologinė būklė, genetinis paveldas ir t. t.;
- funkcinis sąmoningos agento orientacijos pagrindas; kognityviniai veiksniai (Simonas); santykiai su kitais (Janisas); ego savigyna (Lasswellas);
- 5) sąmoninga, politiškai svarbi agento orientacija: priklausomybė grupėms, nuomonės, įsitikinimai, vertybės, ideologija, stereotipai;
- 6) kaip agentai įsivaizduoja savo „mikro" ir „makro" aplinką ir kaip šie vaizdiniai veikia agentus.

3.14 diagrama. Greensteino asmenybės modelis



Šaltinis: Pagal Greenstein (1992).

Greensteino modelio blokai (4), (5) ir (6) daugmaž atitinka Vickerso „vertybinius" sprendinius; o „mikro" ir „makro" aplinkos idėja gana artima Vickerso „realybės" sprendinių idėjai. Tad pagal šį modelį politiniai veiksmai arba sprendimai yra aplinkos ir agentų vaizdinių bei nuostatų (arba Youngo „menamojo pasaulio") sąveikos padariniai. „Racionalumo", „galios" ir „institucijų" idėjomis grindžiamos koncepcijos paprastai ignoruoja veiksnius, lemiančius tai, kaip konkretūs žmonės priima sprendimus, o Greensteino modelis asmenybės žmogiškosios veiklos aspektus iškelia į sprendimų priėmimo analizės centrą. Politinio proceso analizė turi atsižvelgti į tai, kaip agentai įsivaizduoja savo aplinką ir į jų nuostatas bei į tai, kaip jų sprendimai gali būti kontekstualizuojami platesnėje aplinkoje. Viešosios politikos ir konkrečių sprendimo priėmimo situacijų analizė per mažai dėmesio skiria subjektyviajam veiksniui, realių žmonių, asmenybių vaidmeniui. Tad ji gali būti (teisėtai) kaltinama neobjektyvumu ir realybės pojūčio stoka. Antai tokia asmenybė kaip Margaret Thatcher visiškai akivaizdžiai padarė didžiulį poveikį tam, kaip, kada ir kodėl buvo priimami sprendimai. Tai nereiškia, jog galime nepaisyti platesnių sprendimus lemiančių veiksnių, tokių kaip ribotas racionalumas, galia, institucinė sandara ir aplinka, tačiau turime suprasti, jog šių veiksnių įtaka pasireiškia tik per veikiančių individų sąmonę. Individų galia formuoti įvykius, anot Greensteino, nėra konstanta:

> Jos kaitos šaltiniai gali būti palyginti su sėkmės sąlygomis biliardo lošime. Skaičius rutulių, kuriuos žaidėjas gali įstumti į kišenes, iš dalies priklauso nuo rutulių išsidėstymo lentoje. Analogija politikoje – politikos aplinkos plastiškumas. Antroji sėkmės sąlyga biliarde yra smūgiuojamo rutulio pozicija. Analogija politikoje – politinio veikėjo užimama pozicija tam tikrame politiniame kontekste.

Roosveltas ir Gorbačiovas nebūtų padarę to poveikio, kurį padarė, jeigu jie būtų veikę žemesniame valdžios lygmenyje. Trečiasis kintamųjų lygmuo abiem atvejais nusakomas vienodai – įgūdžiai, pasitikėjimas savimi bei kitos asmeninės savybės, be kurių neįmanomas efektyvus rezultatas. *(Greenstein, 1992:117)*

Sprendimų priėmimas, traktuojamas kaip „sprendimo menas" (Vickersas), yra tam tikra galia, kuria įvairiais pavidalais disponuoja skirtingi žmonės skirtingose situacijose. Jų asmeninė gyvenimo patirtis, žinios, įsitikinimai, rūpesčiai, santykiai su kitais, vertybės, – visa tai turi reikšmės. Tad, kaip teigė Lasswellas, biografiniai tyrimai yra būtini mėginant suprasti, kaip, kodėl ir kada priimami sprendimai (Lasswell, 1930b). Tai yra ne laisvai pasirenkamas, bet privalomas analizės įrankis. Politikos analizės „menas" ir „amatas" (kaip jį apibūdina Wildavsky) reikalauja atsižvelgti į asmenybių poveikį. Asmenybių vaidmens nepaisymas politikos analizę gali nuvesti vulgaraus ir pavojingo determinizmo klystkeliu.

Kaufman (1991) sprendimų priėmimą ir konfliktą nagrinėja vietos valdžios kontekste, tačiau jos modelis gali būti taikomas plačiau, nes jame nagrinėjamas individų sprendimų „mikro" kontekstas ir tai, kaip „makro" lygmeniu sąveikauja, renkasi alternatyvas ir priima sprendimus agentūros bei organizacijos. Savo modelyje ji naudojasi kognityvinės psichologijos teorijomis, organizacijų teorija (March and Simon, 1958; March and Olsen, 1976) bei konflikto studijomis. Pirmiausia ji išdėsto pagrindinius informacinius sprendimo komponentus (3.15 diagrama).

3.15 diagrama. Sprendimų priėmimo modelis: Kaufman

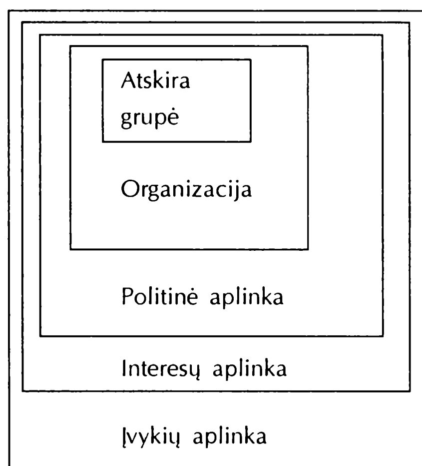


Šaltinis: Pagal Kaufman (1991:118).

Preferencijoms priklauso tokie veiksniai, kaip sprendimų priėmėjų kultūra, vertybės, tradicijos ir žinios. Suvokiamos alternatyvos nusako sprendimų priėmėjo galimus veiksmus, jų atlikimo laiką, išteklių paskirstymą ir jo draugus bei nedraugus. Išoriniai įvykiai yra veiksniai, apibrėžiantys sprendimų priėmimo rėmus: pavyzdžiui, sprendimų priėmimo principas (Simono „tenkinimasis"); pasaulio būklė; kitų sprendimų priėmimo proceso dalyvių sprendimai. Galiausiai sprendimų priėmėjas turi daryti „realybės" ir „veiksmo sprendinius" (Vickers), atsižvelgdamas į įvykių, kitų žmonių veiksmų bei savo paties veiksmų padarinių tikimybę.

Be to, sprendimų priėmimas vyksta kontekste, kurio struktūrą vaizduoja 3.16 diagrama:

3.16 diagrama. Sprendimų priėmimo konteksto sluoksniai



Šaltinis: Pagal Kaufman (1991:126).

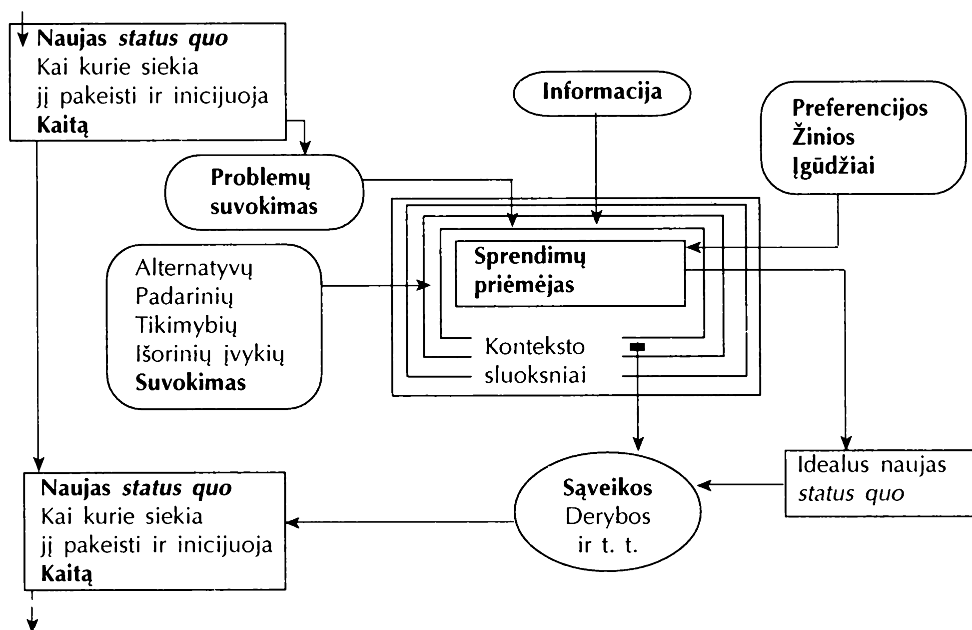
Individualus ir kolektyvinis problemų svarstymas, koalicijų formavimas ir įtikinėjimas (kaip jį interpretuoja Janisas) vyksta organizaciniame bei tarporganizaciniame įtikinėjimo, diktavimo, derėjimosi ir t.t. kontekste (žr. 4.3.7 ir 4.6.3). Savo ruožtu organizacijos egzistuoja politinių institucijų, agentų bei procesų kontekste, kur vyksta įtikinėjimo, derėjimosi ir lobistinė veikla. Politikus bei administratorius veikia ir interesų aplinka, kurioje įvairios interesų grupės įtikinėjimo, derėjimosi bei bylinėjimosi priemonėmis siekia įtvirtinti savo įtaką. Galiausiai sprendimų priėmėjai veikia įvykių aplinkoje, kurią sudaro ne tik įvykiai, bet ir prognozės bei planai nenumatytiems atvejams.

Sprendimų priėmimas ir jų įgyvendinimas vietos valdžios lygiu, nors, kaip jau sakėme, Kaufman modelį galime taikyti plačiau, pasiremdami „tinklo" ir „bendruomenės" teoretikų idėjomis (žr. 2.10.2, 2.10.4 ir 4.3.8), vyksta skirtingų individų, grupių, organizacijų, viešojo ir privataus sektoriaus ir t. t. sąveikos būdu. Kaufman modelį vėliau nagrinėsime politikos įgyvendinimo aspektu (žr. 4.3.8, 4.6.3). Čia sutelksime dėmesį į tai, kaip ji aiškina sprendimų priėmimo dinamiką. Tačiau svarbu pabrėžti, jog jos modelis sprendimų priėmimą ir įgyvendinimą gerai veikia juos įkomponavus į platesnį politikos-veiksmo/sprendimo-įgyvendinimo kontekstą (plg., pvz., su Sabatier, 1986; 4.3.8).

Sprendimų priėmimo aplinkos ir informacinių jo komponentų modelius sudėjusi į vieną Kaufman teikia vieningą modelį, kurį iliustruoja 3.17 diagrama. Pagrindinius sprendimų priėmimo elementus ji apibūdina taip:

> Sprendimų priėmėjas į bet kurią situaciją atsineša tam tikrų preferencijų, žinių, įgūdžių bei galios, – dalykų, kuriuos lemia jo padėtis, ypatingi sugebėjimai ar kitokie ištekliai. Jis susikuria tam tikrą vaizdą apie spręstinas problemas ir apie esamas alternatyvas, apie pasirinkimų padarinius, tam tikrų įvykių tikimybę bei apie vyraujančias sprendimų priėmimo taisykles. Sprendimų priėmėjas pirmenybę gali

3.17 diagrama. Sprendimų priėmimas ir dorojimasis su konfliktu



Šaltinis: Pagal Kaufman (1991:125).

teikti tam tikrai padėčiai („idealiam" naujam *status quo*), tačiau, norėdamas ją pasiekti, jis turi derėtis su aplinka, nuo kurios priklauso tos padėties įgyvendinimas ... Sprendimo aplinką sudaro individai, grupės, organizacijos ir agentūros, kurių interesai gali būti paveikti sprendimo ir kurios gali daryti poveikį sprendimui savo veiksmais bei turimais ištekliais.
(Kaufman, 1991:124)

Kaufman modelio privalumas yra tas, kad jis mums leidžia naudotis įvairiausiomis teorijomis sprendimų priėmimą aiškinant kaip procesą, vykstantis įvairių jo dalyvių tarpusavio konflikto ir skirtingos informacijos bei savivokos sąlygomis. Šia prasme jis leidžia nutiesti naudingą tiltą tarp kognityvinių ir organizacinių teorijų bei tarp sprendimų priėmimo ir jų įgyvendinimo teorijų.

Youngas (1977–1979) taip pat teikia modelį, kuris, kaip ir Greensteino bei Kaufman atveju, leidžia koncepcijas, daugiausia grindžiamas psichologinėmis teorijomis, integruoti į vientisą analitinę schemą, kuri gali būti naudinga viešosios politikos analizei. Youngo atveju modelis remiasi kognityvine psichologija; Lewino idėjomis, iš kurių išsirutuliojo Janiso „grupinio mąstymo" modelis (žr. 3.7.3); konstruktyvistine Bergerio ir Luckmano (1975, žr. 2.2.2) pažinimo sociologija; Edelmano idėjomis apie simbolinę politikos prigimtį (1964, žr. 2.9.2); jame esama sąšaukų su Sabatiero idėjomis apie politinių įsitikinimų struktūrą (1993, žr. 2.10.4 ir 4.3.8). Tad šį glaustą Youngo rašinį verta perskaityti, nes jame skaitytojui pateikiama plati senų ir naujų idėjų apžvalga.

Youngas nuo pat pradžių pažymi, jog vertybių vaidmens politikoje analizė yra „metodologinis minų laukas“, nes terminas „vertybė“ turi daugybę konotacijų. Spręsdamas šią problemą jis pradeda nuo Kurto Lewino (1948, 1952; žr. taip pat 3.7.3) idėjos, kad žmones galima interpretuoti jų „gyvenimo erdvės“ sąvokomis; de Bordas pastebi, jog Lewinui „gyvenimo erdvė“ yra labai subjektyvus santykio su pasauliu, „kaip jį suvokia individas“, būdas (de Board, 1978:51), kurį apibūdina „jo sąmoningi ir pasąmoniniai siekiai, svajonės, viltys ir baimės, praeities patirtis ir ateities lūkesčiai. Turi reikšmės ir fizinė bei socialinė aplinka, nes ji apibrėžia galimos gyvenimo erdvės sąlygas“ (de Board, 1978:53). „Gyvenimo erdvę“ nusako keturi aspektai, arba matmenys, į kuriuos atsižvelgiant galima, anot Youngo, analizuoti politikos formuotojų „gyvenimo erdves“:

- *kognityvinis:* egzistencinis arba jutiminis;
- *afektyvus:* arba vertinamasis;
- *reliacinis:* arba „katetinis“;
- *direktyvinis:* arba tikslinis.

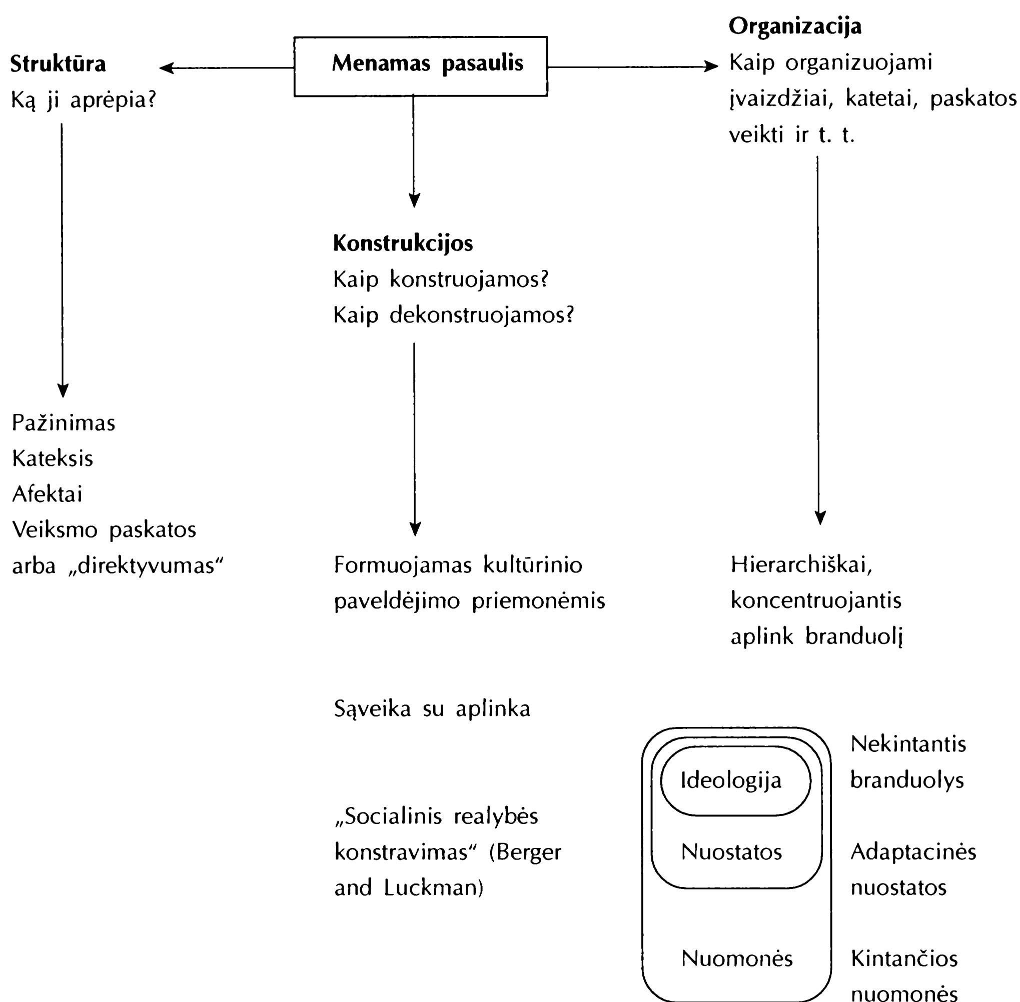
Šiuos aspektus dar nagrinėsime vėliau, dabar tik priminsime, kad pagrindinis Youngo tikslas – parodyti, kaip glaudžiai „susipina“ šie skirtingi politikos formuotojo gyvenimo erdvės aspektai. Mėgindamas parodyti, kaip koegzistuoja šie skirtingi politikos formavimo aspektai, Youngas įtraukia menamo *(assumptive)* pasaulio sąvoką (žr. Parkes, 1971; Kluckhorn, 1951:394). Menamas pasaulis gali būti nusakomas trejopai: struktūros, konstravimo ir organizavimo atžvilgiu (3.18 diagrama).

Struktūros atžvilgiu menamą pasaulį sudaro kognityviniai ir afektyviniai komponentai: įsitikinimai, informacija (žinios) ir vertybės bei normos (afektai). Tačiau Youngas pabrėžia, jog psichologiniai bei kitokie tyrimai rodo, kad šiuos komponentus sieja glaudus ryšys ir tarpusavio priklausomybė. Veikiantys individai bendrauja su savo aplinka „kateksiškai“ („kateksis“, iš psichoanalizės pasiskolintas terminas, nusakantis stipraus prieraišumo jausmą):

> Nepatirdamas kateksio organizmas būtų autistinėje būklėje. Taigi, kaip ir vertybinė orientacija, „menamas pasaulis“ turi sintezuoti kognityvinius ir katetinius orientacijos į objektų pasaulį, pirmiausia į socialinį pasaulį, elementus, o tai ir yra socialinių santykių sistema“ (Kluckhohn, 1951:394). Sujungusi pažinimą su kateksiu visuomeninė sistema ima orientuotis savo aplinkoje ir taip ją nuspalvina savo vertybėmis.
>
> *(Young, 1979:32)*

Anot Youngo, politikos veikėjai „dėmesį telkia į atskirus savo aplinkos aspektus ir juos katetizuoja arba pozityviai (pripažinimo prasme), arba negatyviai (atmetimo prasme)“ (Young, 1979:32). Menamojo pasaulio struktūrai priklauso ir tikslinės nuostatos, veiksmo principai, kryptingumas ir „veiksmų programa“. Šie dalykai tam tikra prasme yra „spektaklio režisūra, tekstas ir replikos“ arba ženklai bei simboliai (žr. Edelman, 1964), orientuojantys veiksmą. Anot Youngo, jie yra veikiau „planai“, o ne vien vaizdiniai, padedantys agentui susivokti savo aplinkoje:

3.18 diagrama. Menamas pasaulis



Šaltinis: Pagal Young (1979).

> Planai, kaip veiksmo krypties projekcijos, slypi pačiuose vazdiniuose ... Panašiai ir vaizdiniai siejami su planais, nes planai „rašomi" pagal kognityvinį pasaulio žemėlapį.
> *(Young, 1979:33)*

Veikdami pagal savo planus įgyjame informacijos apie pasaulį, performuluojame savo planus arba peržiūrime savo menamą pasaulį.

Šio menamo pasaulio **konstravimas** vyksta kultūros perdavimo procese. Tačiau jį veikia ir individų sąveika su aplinka. Remdamasis Bergeriu ir Luckmanu Youngas aiškina, jog šis žmogaus ir pasaulio sąveikos faktas idėją apie socialinės tikrovės „konkretumą" daro labai abejotiną:

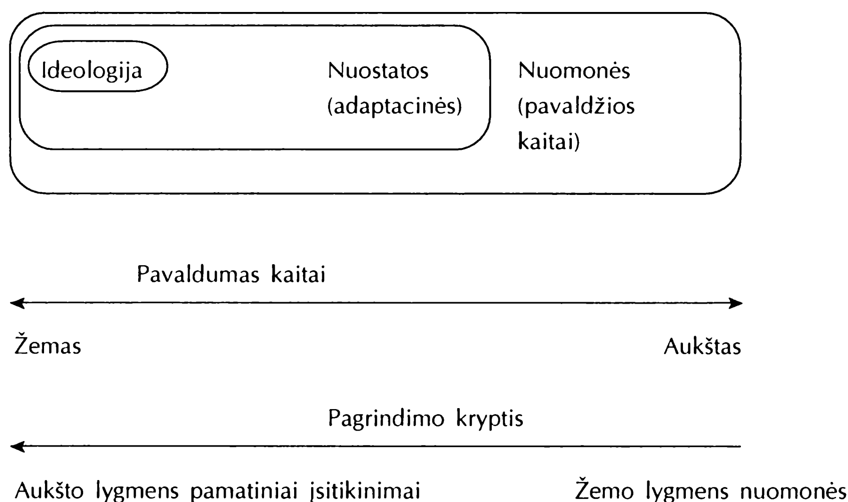
Svarbu nuolat prisiminti, jog institucinio pasaulio objektyvumas, kad ir koks įtikinamas jis atrodytų individui, yra *žmogaus* sukurtas, sukonstruotas objektyvumas ... žmogus sugeba sukurti pasaulį, kurį vėliau suvokia kaip ne žmogaus kūrinį ... tarp žmogaus, kūrėjo, ir socialinio pasaulio, jo kūrinio, išlieka dialektinis ryšys. Žmogus ir jo socialinis pasaulis sąveikauja vienas su kitu. Kūrinys daro grįžtamąjį poveikį kūrėjui ... Visuomenė yra žmogaus kūrinys. Ji yra objektyvi realybė. Žmogus yra jos kūrinys.
(Berger and Luckman, 1966:78–79)

Tad menamo pasaulio konstravimas vyksta „gyvoje" sąveikos sistemoje:

Būtent iš pasaulio vaizdinio ir patirties tarpusavio neatitikimo kyla pasaulio, koks jis galėtų būti, modeliai ... „Pasaulis, koks jis galėtų būti" atskiram individui ir politikos veikėjams teikia paskatą veiksmui ir tikslo pojūtį.
(Young, 1979:36)

Menamo pasaulio **organizacija** nėra atsitiktinumo dalykas. Panašiai kaip Sabatieras (1993), Youngas mano, jog įsitikinimai, nuostatos ir normos yra hierarchiškai organizuotos. Branduolį sudaro ideologija, „bendriausia simbolinė pasaulio ir mūsų santykio su juo reprezentacija"; po to eina nuostatos, kurios „padeda dorotis su mums besireiškiančiu pasauliu", ir nuomonės, kurios formuojamos pagal susiklostančias aplinkybes kasdieniuose sąlyčiuose su pasauliu (Young, 1979:34). Youngo modelis gali būti pavaizduotas (3.19 diagrama) panašiai kaip anksčiau vaizdavome Sabatiero koncepciją (žr. 2.10.4).

3.19 diagrama. Menamo pasaulio organizacija



Šaltinis: Pagal Young (1979).

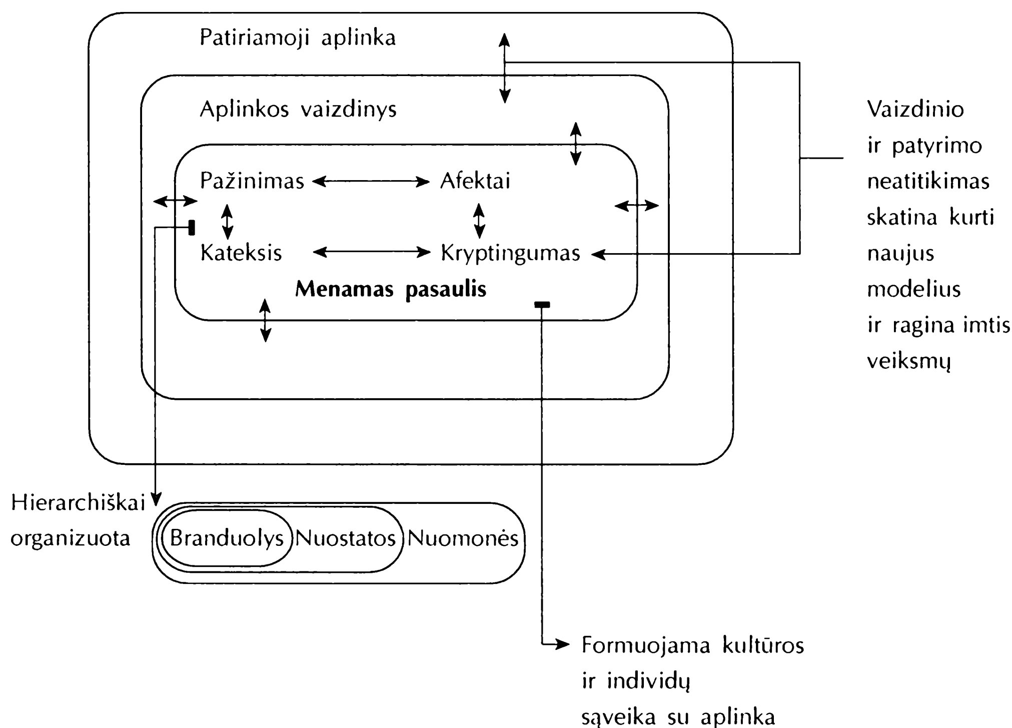
Individai nesunkiai keičia įsitikinimus, esančius jų menamo pasaulio paribiuose, tačiau giluminių įsitikinimų branduolys kur kas sunkiau pasiduoda kaitai:

> Tokia kaita paprastai vyksta tik sąlyčio su pasauliu taškuose. Rišamoji grandis tarp specifinių realybių ir specifinių prielaidų yra individai su savo aplinka. Informacija kyla „į viršų" ir gali (kaip teigia kognityvinio disonanso teorija) paskatinti atlikti kai kurių prielaidų reviziją. Tačiau jeigu reikalaujamos revizijos mastai pernelyg dideli, individas veikiau mėgins keisti savo aplinką, o ne savo įsitikinimus.
> *(Young, 1979:35)*

(*Pastaba:* šiuo klausimu žr. Janis, 1982; Festinger, 1957; 3.7.3.)

Sudėję šiuos įvairius elementus į vieną visumą gauname menamo pasaulio modelį, kurį iliustruoja 3.20 diagrama.

3.20 diagrama. Menamas politikos formuotojo pasaulis pagal Youngą



Šaltinis: Pagal Young (1979).

Tai yra gana kompleksiškas sprendimų priėmimo pasaulio modelis, o jeigu jį dar papildytume Greensteino idėjomis apie asmenybės vaidmenį politikoje, gautume išties išsamų modelį, padedantį tirti psichologinius viešosios politikos sprendimų aspektus. Vienas

iš skiriamųjų menamo pasaulio modelio bruožų yra tas, kad kitaip nei Sabatiero modelyje, kuris analogiškai traktuoja įsitikinimų organizavimo struktūrą, jame atsižvelgiama į faktą, jog „aplinka" yra ne vien „lauke už durų", bet ir dalyvių „galvose". Aplinkos įvykiai, kurie vaizduojami kaip išoriniai veiksniai Sabatiero schemoje, čia vaizduojami kaip priklausą nuolatinės „vaizdinio" ir „patyrimo" sąveikos kontekstui. (Šiuo požiūriu Youngą galima palyginti su Bouldingu, 1956; žr. taip pat 3.5.2.)

Tačiau, žinoma, kyla klausimas, kaip viešosios politikos analitikas gali realiai nagrinėti šį „menamą pasaulį". Kaip jau pažymėjome svarstydami antrąjį ir trečiąjį galios matmenį (žr. 2.6) ir nagrinėdami argumentacinį posūkį (žr. 2.7.3 ir 3.10.5), „giluminiai" galios ir politikos lygmenys kelia rimtų metodologinių sunkumų. Paviršinės, stebimos politikos formos kelia kur kas mažiau problemų, nei „vertybės", „įsitikinimai", „prielaidos" bei „pasąmoniniai" politikos aspektai. Kaip pripažįsta pats Youngas, esama rimtų problemų, susijusių su tuo, kaip gali būti renkami duomenys apie šį menamą pasaulį ir kaip jis gali būti aiškinamas. Youngas mano, kad bene tinkamiausia metodika yra to tipo interviu, kurį naudoja gydytojai, socialiniai darbuotojai, personalo vadovai ir patarėjai. Tokiais atvejais reikalingiausi įgūdžiai yra sprendimo galia, empatija ir patirtis. „Objektyvaus" interviu siekis, jo požiūriu, gana beviltiškas. Duomenys, gauti iš interviu, rašytinių dokumentų ir stebėjimo, bus neišvengiamai šališki, ir todėl analitiko uždavinys – išsiaiškinti politinio proceso dalyvių ir jų sprendimų „veiksmo kontekstą":

> Tyrinėtojas empatinio stebėjimo tradicijų dvasia turi suvokti daugiau nei tik elgseną, jis turi išsiaiškinti prielaidas, kuriomis ji grindžiama ... [kad] galėtų suprasti jos prasmę. Tam gali pasitarnauti dažni ir kruopščiai apgalvoti pokalbiai. nuodugni politikų darbų ir kalbų analizė. Menamas pasaulis yra tam tikras pasaulio vaizdinys, ir jis galiausiai turi būti nagrinėjamas šio pasaulio viduje. Tad svarbiausias menamų pasaulių tyrimo būdas – tai politinių agentų, pateikiamų savo elgsenos tam tikrame veiksmo kontekste, aiškinimų analizė.
> *(Young, 1979:41)*

❖ Giminingos koncepcijos

Etzionis ir „prielaidų bendruomenė"

Etzionis taip pat naudojasi bendro pasaulėvaizdžio idėja, panašia į Youngo menamo pasaulio koncepciją ir į Sabatiero modelį (2.10.4):

> Prielaidų bendruomenę galima apibrėžti kaip visumą prielaidų, kuriomis remiasi tam tikro socialinio vieneto nariai ir kuri nustato jų požiūrio į pasaulį ir save kontekstą ... Tokių prielaidų paprastai laikomasi nesuvokiant jų hipotetinės prigimties. Individai paprastai mano, jog pasaulis iš tikrųjų yra toks, kaip jis piešiamas jų internalizuotuose ir institucionalizuotuose vaizdiniuose...
> *(Etzioni, 1968:178–179)*

Atitinkamai pabrėžiamas ir „viešojo tikrovės supratimo" vaidmuo politikos analizėje (žr. Etzioni, 1968; ir 3.10.2).

Haasas ir „epistemines bendruomenės"

Ernstas Haasas „epistemine bendruomene" laiko

> bendruomenę ... sudarytą iš profesionalų (paprastai atstovaujančių kelioms disciplinoms), kurie pripažįsta tą patį kauzalinį modelį ir išpažįsta tas pačias politines vertybes. Juos vienija įsitikinimas savo modelio teisingumu ir pasiryžimas jį įgyvendinti viešojoje politikoje, tikint, kad taip bus pakelta žmonių gerovė.
> *(Haas, 1990:41)*

Žr. taip pat Foucault (1973); Kuhn (1962) apie bendruomenės/paradigmos idėją ir (1.9); Holzner and Mar (1979). ◆

3.8 POLITIKOS ANALIZĖ IR VIEŠIEJI SPRENDIMAI

3.8.1 Žinios ir patarimai sprendimų priėmimo procese

❖ **Pagrindiniai tekstai**

Nors žinios ir patarimai labai svarbu valdymo procesams, šis aspektas, palyginti su kitais sprendimų priėmimo aspektais, yra mažiau ištirtas. Vis dėlto yra keliolika puikių studijų, teikiančių daug įžvalgų į tai, kaip naudojamasi (ir piktnaudžiaujama) žiniomis. Iš Europos perspektyvos šį klausimą nuodugniausiai svarsto du straipsnių rinkiniai:

Anthony Barker and B. Guy Peters (eds), *The Politics of Expert Advice*, 1992
Šioje knygoje nagrinėjama tai, kaip valdžiai perteikiamos mokslo žinios. Empiriškai nagrinėjamas ekspertų vaidmuo viešųjų sprendimų priėmimo procese Italijoje, Šveicarijoje, Britanijoje ir Prancūzijoje. Richardas Topfas pabrėžia, jog šie tyrimai atskleidžia pasikeitusį plačiosios visuomenės ir politikų požiūrį į mokslo žinias: „postmaterialistiniame" pasaulyje į jas žvelgiama kritiškiau ir reikalaujama didesnio jų atvirumo.

B. Guy Peters and Anthony Barker (eds), *Advising West European Governments*, 1993
Šiame straipsnių rinkinyje nagrinėjamas ir valdymo bei žinių santykis. Aiškinamasi, kelių Vakarų Europos šalių analizės pagrindu, kaip valdžia naudojasi viešosios politikos ekspertų patarimais: kaip ji įgyja, gauna ir ignoruoja ekspertizių žinias; kaip šis informavimo procesas naudojamas legitimizacijos tikslams. Nagrinėjamos viešosios politikos sritys: ekonomika; AIDS; širdies ligos; žemėtvarka.

Apie Ameriką:

- Meltsner (1976) ir Majone (1989) pateikia politinės analizės įtakos valdžiai interpretaciją.
- Weiss (1992) apžvelgia nepriklausomų „minties tankų", vyriausybės ir įstatymų leidėjų politinės analizės vaidmenį. Būtina perskaityti.
- Fischer (1990) pateikia kritinę technokratijos ir ekspertizės vaidmens politiniame procese analizę.
- Williams (1990, 1992) nagrinėja „antianalitinės prezidentūros (Reagano) iškilimą".
- Jenkins-Smith (1990) konkrečiu naftos eksporto politikos atveju parodo, kaip analize naudojosi Reagano administracija;
- Nelson (1992), Radin (1992) ir Thompson/Yessian (1992) parodo, kaip viešosios politikos analizė buvo naudojama įvairiuose JAV valstybės departamentuose.

Konkrečiau apie Britaniją:

- Blackstone/Plowden (1988) pateikia įtaigią vieno politinės analizės eksperimento Britanijoje (Central Policy Review Staff, CPRS:1971–1983) kilimo ir žlugimo istoriją. Verta perskaityti kartu su Williams (1990, 1992).
- Gray/Jenkins (eds) (1983), išėjęs iš spaudos tais pačiais metais, kai buvo nutraukta CPRS veikla, aptaria viešosios politikos analizės poveikį Britanijos centrinei valdžiai.
- Martinas Bulmeris yra neginčijamas šios srities autoritetas, tad jo darbai, kur analizuojami įvairūs socialinių tyrimų santykio su politiniais sprendimais aspektai, verti didžiausio dėmesio (žr., pvz., Bulmer (ed.), 1980, 1982, 1987 (ed.) ir 1993). ◆

Iki šiol mus daugiausia domino sprendimų priėmimo proceso analizė ir modeliai, siūlantys šio proceso paaiškinimo ir supratimo būdus. Kaip matėme, skiriamasis šiuolaikinio sprendimų priėmimo proceso bruožas yra jame naudojamos informacijos ir žinių mastas. Visi nagrinėtieji modeliai vienaip ar kitaip yra susiję su žinių ir galios santykiu, racionalumo prigimties klausimais. Techninių informacijos surinkimo ir apdorojimo galimybių plėtra skatino tyrimus, kuriais gali būti naudojamasi priimant viešosios politikos sprendimus; tokie tyrimai buvo įvardyti bendriniu „viešosios politikos analizės" *(policy analysis)* vardu. Tokia analizė gali būti nukreipta į tai, kas vyksta iki sprendimo priėmimo (*ex ante* analizė) arba į tai, kas vyksta po to (arba *ex post*), kai mėginama įvertinti tam tikrą politiką. (Vertinimą nagrinėsime ketvirtojoje dalyje.)

Tačiau praktiškai labai sunku tarp politikos analizės ir politikos vertinimo nubrėžti skiriamąją ribą. Vertinamoji politikos analizė daro įtaką problemų analizei bei viešosios politikos darbotvarkei, ir *vice versa.*

Viešosios politikos analizės ištakas galima sieti su pačios valstybės atsiradimu. Tokia analizė reiškia turimų alternatyvų svarstymą, strategijos pasirinkimą, priemonių ir užduočių nustatymą siekiant tam tikrų tikslų. Kai karaliai su savo „patarėjais" susėsdavo aptarti „politikos" reikalų, jie iš esmės užsiimdavo tuo, kuo užsiima dabartinė politikos analizė:

Būtinybė politiką grįsti žiniomis daugiau ar mažiau buvo pripažįstama kiekvienoje civilizacijoje. Konfucijus, įtakingiausias mąstytojas Kinijos istorijoje, visą gyvenimą rengė save ir savo mokinius už-

duočiai, kurios jis niekada negavo. Pasaulietiniai patarėjai konkuravo su kitais patarėjais, ypač su valdovo giminaičiais ir bičiuliais, kariškiais, magais ir šventikais ...
Senoji Indijos civilizacija pirmenybę teikė tiems valdovo mokytojams ir patarėjams, kurie geriau išmanė strateginių alternatyvų svarstymo ir pasirinkimo meną, negu religiją ar magiją.
(Lasswell, 1968:183)

Valstybei stiprėjant ir informacijai tampant labiau prieinama, ypač XIX a., alternatyvų ir strategijų analizės pobūdis pasikeitė. Pasikeitė ne tiek sprendimų pobūdis, kiek informacijos, naudojamos sprendimų priėmimo procese, kokybė. Žodis „statistika" atsirado dėl to, kad statistika buvo valstybės *(state)* naudojami duomenys, ir valstybei įgyjant didesnę galią tolydžio didėjo duomenų, kaip racionalaus sprendimų pagrindo, poreikis. Maxas Weberis argumentavo, jog pramoninėje visuomenėje neišvengiama biurokratijos plėtra, nes ji teikia racionaliausią valdymo formą, grindžiamą organizuotomis ir institucionalizuotomis žiniomis:

„Politinis šeimininkas", bendraudamas su profesionaliu administracijos pareigūnu, atsiduria „diletanto" priešais „ekspertą" vaidmenyje. Ir tai pasakytina apie bet kurį „šeimininką", kuriam biurokratija tariamai tarnauja, – apie „tautą" ... ar parlamentą.
(Weber, 1991:232)

XIX a. Britanijoje, Jungtinėse Valstijose ir kitose pramoninėse demokratijose siekiant tobulinti politiką imta rinkti žinias apie socialines, ekonomines ir kitas visuomenės gyvenimo sąlygas. Oficialių komitetų arba komisijų vykdomų tyrimų priemonėmis valstybė galėjo surinkti daugiau tikslios informacijos (Clockie and Robinson, 1937; Harris, 1990). Ši žinių paklausa labai padidėjo kylančių ekonominių ir socialinių problemų akivaizdoje (Furner, 1990; Hawley, 1990; Supple, 1990; Winetr, 1990). Tarpukario depresija ir du pasauliniai karai smarkiai padidino valstybių informacijos poreikius; po Antrojo pasaulinio karo, siekiant sustiprinti valstybinių institucijų valdymo pajėgumus, labai išaugo mokslininkų, ypač ekonomistų, personalas. Pokario epochoje nepaprastai išaugo socialinių žinių paklausa ir pasiūla (Crawford and Perry, 1976). Šią informacinės ekonomikos ekspansiją skatino tiek valdžios vidinių tyrimų plėtra, tiek naudojimasis išorine informacija, renkama oficialių komitetų bei komisijų (Cartwright, 1975; Rhodes, 1975; Tollefson and Chang, 1973; Bell, 1966; Komarovsky, 1975).

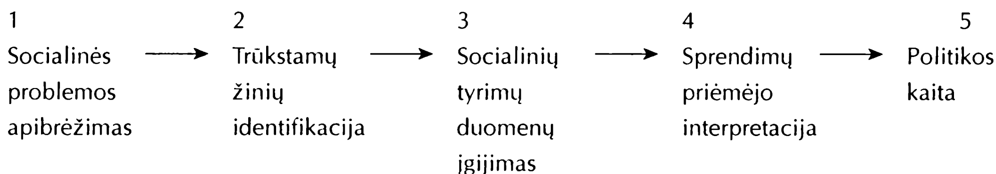
Politikos analizė plėtojosi šiame kintančios politikų informacinės aplinkos kontekste. Reikėjo tam tikro metodo, kuris šią informaciją filtruotų, paprastintų ir struktūrizuotų taip, kad ja remiantis būtų galima racionalizuoti sprendimus. Kaip matėme anksčiau, antrojoje dalyje, RAND korporacijos atsiradimas ir „MAD" idėja paremtos JAV gynybinės strategijos susiformavimas parodė kelią, kaip nauja, matematiškai orientuota strategų karta padėjo „racionalizuoti" JAV karinę strategiją. Septintąjį dešimtmetį politinė analizė, naudojanti PPBS bei kitas metodikas, iš karinės srities pradėjo plėstis į kitas sritis. Tai, ką Williamsas (1983) vadina „griežta" politikos analize, buvo adaptuota kitose pramoninėse šalyse, tiesa, nevienodai entuziastingai. Liberaliose demokratinėse sistemose nesusiklostė joks

vieningas analizės modelis, o „griežtoji" analizė, kuri, pasak Williamso, vyrauja Amerikoje, kitur nebuvo stropiai imituojama. Vis dėlto analizė vyksta, net jeigu analitinių institucijų struktūra, organizacija ir reikšmė skiriasi priklausomai nuo šalies ir valdymo lygmenų. „Griežtosios" analizės stygių Williamsas laiko peiktinu dalyku, kuris Britanijos atveju reiškia, jog joje išliko slaptumo gaubiama ir uždara „ikimodernioji centrinė valdžia, nepaisanti informacinių bei analitinių reikalavimų, kuriuos kelia sudėtingi šiuolaikinės valstybės valdymo uždaviniai" (Williams, 1983:24).

„Griežtoji analizė" įsivaizduoja esanti kaip mokslinė ir techninė analizė, siekianti sprendimų priėmėjus aprūpinti objektyviais politinės realybės žemėlapiais ir alternatyvų modeliais. Majone'o įsitikinimu, tokia pozicija grindžiama klaidingu analizės supratimu. Politikos analitikas, mėginantis teikti mokslinio tipo modelius arba metodikas, labiau panašus ne į mokslininką ar inžinierių, o veikiau į teisininką, teikiantį argumentus. Šiuo atveju politikos formuotojams teikiami modeliai, metodikos bei technologijos tėra priemonės, iliustruojančios argumentus, kurie savo ruožtu grindžiami tam tikrais įsitikinimais bei vertybėmis. Ši politikos analizės samprata, analizę suvokianti kaip racionalių, priimtinų ir įtikinamų argumentų paiešką, implikuoja, jog sprendimų priėmimo analizė toli gražu nėra vertybiškai neutrali, – ji neišvengiamai remiasi vertybėmis. Ekspertai dalyvauja politiniame procese, kur nustatomos normos, legitimizuojami sprendimai, ginamos pozicijos. Todėl politiniame procese analizė tėra įtikinėjimo priemonė, retorikos atmaina.

Šiai „argumentacinei" politikos analizės ir socialinių tyrimų sampratai prieštarauja kur kas senesnis ir instituciškai labiau įsitvirtinęs mechanistinis požiūris. Bulmeris jį apibūdina kaip penkiapakopį „inžinerinį" tyrimų naudojimo modelį (3.21 diagrama):

3.21 diagrama. Bulmerio inžinerinis tyrimų modelis



Šaltinis: Pagal Bulmer (1990).

> Tai yra linijinis modelis. Egzistuoja problema; trūksta informacijos arba supratimo, kaip ją galima būtų spręsti arba kaip rinktis tarp alternatyvių jos sprendimų; tyrimų duomenys pateikia trūkstamų žinių; tad pasiekiamas sprendimas. Tipiniu atveju atliekamas vienas tyrimas. Šio tyrimo duomenys, analizė ir išvados daro įtaką sprendimų priėmimui.
> (Bulmer, 1990:125)

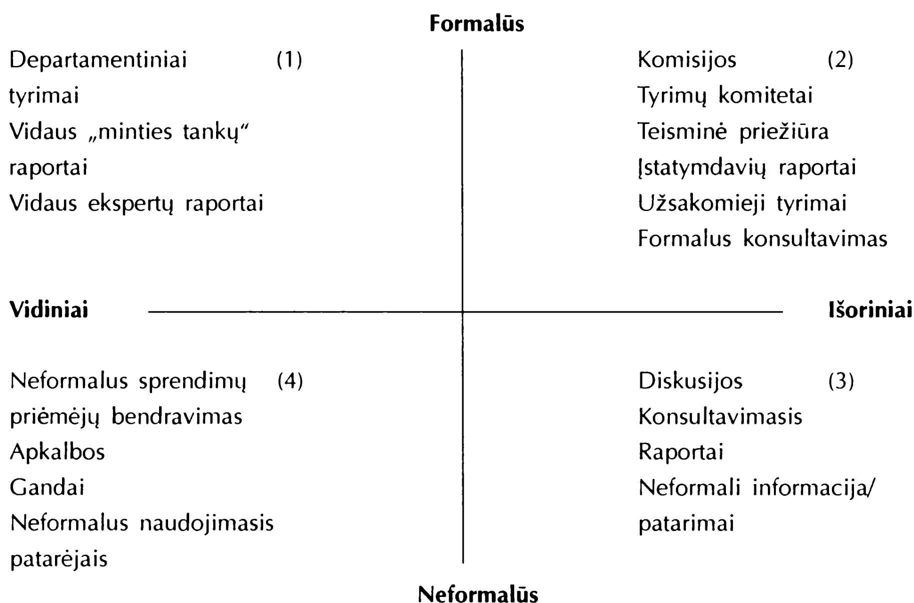
Tačiau šis pozityvistinis modelis gana naiviai suvokia pažinimą ir informacijos santykį su sprendimų priėmimo procesu. Informacija nėra vienintelis politinių problemų sprendimo raktas. Analizės kaip argumentacijos modelis sugestionuoja, jog sprendžiant politi-

kos problemas susiduriama su daugybe skirtingų realybės interpretacijų, tad informacija nėra toks vertybiškai neutralus dalykas, kaip tai postuluoja inžinerinis modelis. Kaip pažymi Bulmeris, politikos analizės santykio su sprendimų priėmimo procesu tyrimai nepatvirtina inžinerinės tezės. Sprendimų priėmėjai analize naudojasi veikiau kaip problemų suvokimo ir išsiaiškinimo, o ne kaip jų sprendimo priemone:

> Tyrimai teikia intelektinį pagrindą sąvokoms, nuostatoms, empiriniams apibendrinimams, darantiems įtaką politikos procesui. Tyrimai sprendimų priėmėjams padeda suvokti problemas, išsiaiškinti probleminius tam tikros situacijos aspektus, gauti naujų idėjų. Politikos formuotojai, formuluodami problemas ir nustatydami būsimos politinės veiklos darbotvarkę, naudojasi tyrimais. Jų poveikis dažnai esti ne tiesioginis, o veikiau ilgalaikės socialinių mokslų sąvokų, teorijų ir atradimų infiltracijos į bendrąją intelektinę visuomenės kultūrą padarinys.
> *(Bulmer, 1990:128)*

Tai, kokiais būdais sprendimų priėmimo procese panaudojamos žinios (informacija, patarimai, analizė ir tyrimų rezultatai), galima pavaizduoti keturių kvadrantų schemoje (3.22 diagrama).

3.22 diagrama. Formalūs ir neformalūs informacijos šaltiniai



Kvadrante (1) sprendimų priėmimas remsis formaliais vidiniais šaltiniais. Jie gali būti atviri visuomenei, tačiau jie teikia valdžios gautą informaciją. Ji gali būti departamentų arba specializuotų politikos analizės padalinių tyrimų rezultatas. Ją gali teikti ir vidaus ekspertai bei patarėjai. Pavyzdžiui, Prancūzijoje ir kai kuriose kitose šalyse egzistuoja va-

dinamieji patarėjų „kabinetai“ (juos sudaro socialiniai darbuotojai, akademikai, verslo ir pramonės atstovai), kurie ministrams teikia formalius ir neformalius patarimus (kvadrantas (4)) (žr. Searls, 1978). Kvadrante (2) žinios daugiausia įgyjamos už valstybinio mechanizmo ribų. Tai gali būti tyrimų komisijų arba komitetų raportai, ekspertų išvados, teisminės priežiūros arba įstatymų leidybos komitetų teikiama informacija. Kvadrante (3) žinios gali būti įgytos neformaliuose pokalbiuose su ekspertais arba interesų grupių atstovais. Valdžiai savo tyrimų išvadas skiria ir dauguma „minties tankų“, politikos „tinklų“ bei „bendruomenių“. Galiausiai kvadrante (4) sprendimų priėmimui įtakos gali turėti neformalus bendravimas valdžios viduje.

3.8.2 Organizacinis kontekstas

Valdžia visada naudojasi žinovais ir ekspertais. Kaip pastebi Kelly,

> Visur, kur egzistuoja bent kiek centralizuota valdžia, egzistuoja ir ekspertas, – kartais dienos šviesoje, kartais šešėlyje; kartais harmoningai su valdžia, kartais veikiantis prieš ją; kartais kaip „liūtas po sostu“, kartais kaip dievas Totas, teikiantis šventus laiškus žemiškajam valdovui. Kaip švento kulto vadovas ar kaip technokratų korpuso globėjas, ekspertas viena koja stovi žinių pasaulyje, kita remiasi į valdžią, ruošdamas savo ezoteriką praktiniam naudojimui.
> *(Kelly, 1963:533)*

Be abejo, būtent dėl šios asociacijos su senaisiais magais ir šventikais jų šiuolaikiniai palikuonys vadinami „vunderkindais“ *(wizz-kids)*. Ekspertų – vunderkindų grupės arba komandos idėja pirmąkart buvo realizuota septintąjį dešimtmetį JAV Gynybos departamente, vadovaujant Robertui McNamarai. Vėliau ši idėja išplito po kitus valstybės departamentus bei agentūras. Iš dalies tai lėmė PPBS įdiegimas. Nixono-Fordo eroje, 1964 m. įsteigus Planavimo, tyrimų ir vertinimo centrą *(Planning, Reseach and Evaluation Office)*, Ekonominių galimybių centrą *(Office of Economic Opportunity)*, o vėliau (1970 m.) Vidaus reikalų tarybą *(Domestic Council Staff)*, atėjo „minties tankų“ aukso amžius (žr. Williams, 1992). Britanijoje tas amžius atėjo tuo pačiu metu – 1970 m. Edwardui Heathui įsteigus Politikos analizės centrą (*Central Policy Review Staff*, CPRS).

❖ **Michael J. Prince, *Policy Advice and Organizational Survival*, 1983**

Aštuntąjį dešimtmetį didėjo valstybių informaciniai poreikiai, todėl daugelyje pramoninių šalių ėmė kurtis viešosios politikos analizės vienetai. Britanija šiuo požiūriu nebuvo išimtis. Šioje knygoje autorius nagrinėja politikos analizės ir planavimo vienetų vaidmenį sprendimų priėmimo procese Britanijoje. Pateikiama išsami literatūros apie politinį konsultavimą ir „minties tankus“ apžvalga. Autorius tiki, jog tokie politikos analizės vienetai yra pajėgūs padidinti sprendimų priėmimo efektyvumą organizacijose. Tačiau jis daro išvadą, jog tokių vienetų ateitis gana problemiška. (Tai patvirtino faktas, jog CPRS buvo panaikintas tais pačiais metais, kai iš spaudos išėjo

ši jo knyga.) Prince'o įsitikinimu, politikos analizės vienetų išlikimas ir efektyvumas priklauso nuo tam tikrų sąlygų:

- jiems būtina turėti stiprų ir įtakingą globėją;
- jie turi pelnyti aukštųjų valdžios pareigūnų pagarbą ir mąstyti kaip vieninga visuma;
- jiems būtina turėti aukšto lygmens vadovaujančią grupę, kuri galėtų atstovauti paliestų grupių interesams;
- jų personalą turi sudaryti patyrę ir autoritetingi asmenys. ◆

CPRS personalą sudarė įvairių disciplinų atstovai, o jo užduotis buvo prisidėti prie „viešosios politikos sprendimų tobulinimo“ ir padėti premjerui bei kabineto ministrams „išsiaiškinti jų bendros strategijos implikacijas specifinėse viešosios politikos srityse, nustatyti tam tikrus bendrosios programos sektorių prioritetus, identifikuoti tas viešosios politikos sritis, kur reikia naujų sprendimų ir pasirūpinti, kad būtų nuodugniai analizuojamos ir svarstomos alternatyvių sprendimų implikacijos“ (Cmnd 4506, 1970). CPRS buvo sukurtas tuo metu, kai vyravo įsitikinimas, jog sprendimų priėmimą būtina padaryti racionalesnį, strategiškesnį. Viešosios politikos analizės institucionalizavimas turėjo padėti įveikti sprendimų žinybiškumą ir trumpalaikiškumą.

Vėliau Wilsono ir Callaghano administracijose 25 specialūs patarėjai buvo paskirstyti tarp Dauning Stryto ir kitų valstybinių departamentų. Tačiau naujoji tvarka pasirodė ne itin efektyvi, nes jai labai priešinosi ministrai ir kiti pareigūnai, siekiantys apginti savo departamentus ir jų vykdomą politiką (Blackstone and Plowden, 1988). 1983 m. CPRS ponios Thatcher sprendimu galiausiai buvo panaikintas ir pakeistas premjeriniu viešosios politikos analizės vienetu, įkurdintu Dauning Stryte. Prisimindami CPRS patirtį Blackstone'as ir Plowdenas pažymi, jog jis toli gražu neprilygo tam idealiam politikos analizės vienetui, kuris įsivaizduojamas akademinėje literatūroje. Nepaisant geriausių savo norų ir pastangų, CPSR atrado, kad mėginimas paveikti darbotvarkės formavimo procesą ar jį kreipti labiau analitine linkme susiduria su pasipriešinimu ir priešiškumu. Realiai darbotvarkę paprastai primeta išoriniai įvykiai ir organizacijų, sudarančių valdymo aparatą, reikalavimai:

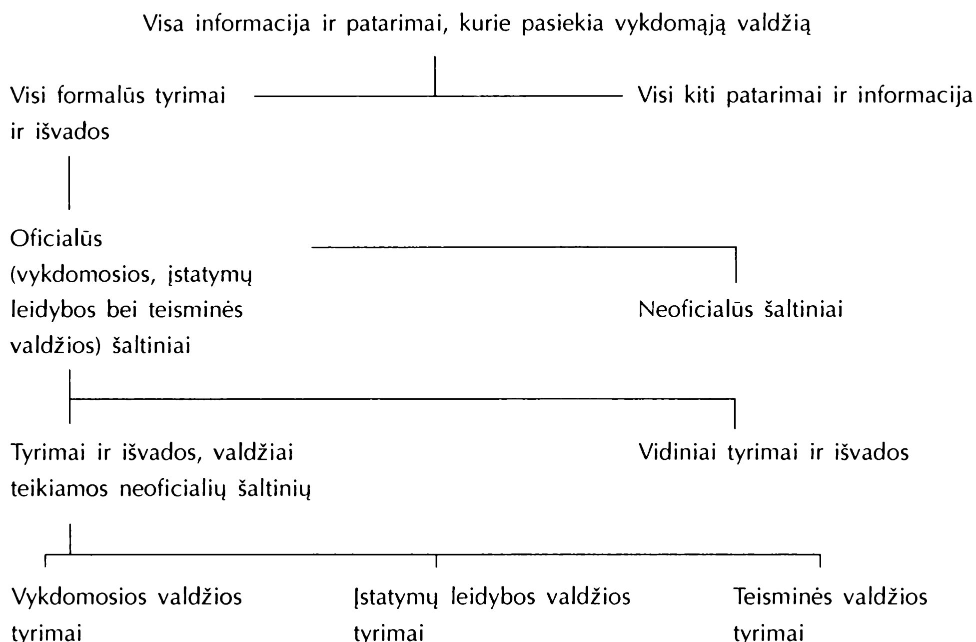
> Šiame kontekste politikos analitiko, kaip patarėjo, vaidmuo – padėti politinei vadovybei bent jau daryti įtaką darbotvarkei, išsiaiškinti, kas jiems rūpi, struktūrizuoti svarstytinas problemas ir, kas dar labiau problemiška, – mėginti suvokti, kas jiems turėtų rūpėti ir juos įtikinti tokiais dalykais susirūpinti.
>
> *(Blackstone and Plowden, 1988:195)*

Tad „tylus politikos analitiko balsas“ nebuvo itin veiksmingas susidūrus su viešųjų pareigūnų ir politikų interesais bei su įvykių spaudimu, kuris sprendimų priėmimą verčia tapti iš esmės pasyviu procesu, neturinčiu ilgalaikės strategijos. Tą pačią raidos logiką iliustruoja politikos analizės pakilimas ir nuopuolis Baltuosiuose Rūmuose. Kaip parodo Williamsas (1990, 1992), Reagano administracija, kaip ir Thatcher kabinetas, į sprendimų priėmimą laikėsi veikiau „antianalitinio“ požiūrio. Carterio laikais įkurtas *The Do-*

mestic Policy Staff (DPS) buvo apkarpytas ir sumažintas (pervardytas kaip *Office of Policy Development*) nepaliekant tiesioginio ryšio su Prezidentu. *The Office of Management and Budget* (OMB), vadovaujamas Davido Stockmano, tapo, anot Williamso, labai ideologizuotu ir priešišku analitiniams argumentams (Williams, 1990:80). Reagano prezidentavimo metais buvo smarkiai apkarpytos lėšos bet kokiai su gynyba nesusijusiai politikos analizei (Williams, 1992:115–118). Tad kaip ir Thatcher laikų Britanijoje, sprendimų priėmimo procesas pasidarė labiau eksplicitiškai ideologinis ir mažiau „analitinis". Todėl išoriniai „minties tankai" politinei darbotvarkei ėmė daryti kur kas didesnį poveikį nei aštuntąjį dešimtmetį.

CPRS ir jo atitikmenų Jungtinėse Valstijose tikslas buvo teikti labiau strateginę, ilgalaikę problemų analizę, ir jie buvo lokalizuojami specialiuose, pastoviuose politinės analizės organizaciniuose vienetuose. Dabar šis centrinio vieneto modelis užleidžia vietą kur kas labiau pliuralistiniam žinių ir konsultacijų organizavimo modeliui, kurį nusako politikos „tinklų" bei politikos „bendruomenių" sąvokos. Valdžia pradėjo remtis įvairiomis vidinėmis ir išorinėmis organizacijomis, teikiančiomis informacijos, analizės ir vertinimo paslaugas. Anthony Barkeris šiuos valdžiai prieinamos informacijos šaltinius apibūdina savo „paklausimų ir atsakymų hierarchijoje" (3.23 diagrama).

3.23 diagrama. Valdžios informacijos šaltiniai: Barkerio modelis



Šaltinis: Pagal Barker (1993).

„Visi kiti patarimai ir informacija" šioje schemoje aprėpia visą medžiagą, kuri valdžią pasiekia grįžtamojo ryšio kanalais: neformaliai gaunamos konsultacijos, apžvalgos, tyrimų rezultatai. „Neoficialūs šaltiniai" apima ir nevalstybinių arba vietos valdžios organizacijų viešai skelbiamą informaciją. „Oficialūs šaltiniai" yra vidinės ataskaitos arba išvados, teikiamos remiantis pareigūnų ir ministrų atliktais tyrimais. Šiai kategorijai priklauso vidinių „minties tankų", politikos analizės vienetų ir darbo grupių (žinybinių arba tarpžinybinių) produkcija. Ši medžiaga gali būti skelbiama viešai. Išorinių tyrimų išvados gali būti teikiamos kaip oficialios, net jeigu tyrimai atliekami nevyriausybinių agentų. Šios informacijos įgijimo formos yra kelių tipų. Barkeris nurodo šiuos:

- vyriausybės sudaryti nuolatiniai ekspertinio konsultavimo komitetai;
- vyriausybės sudaryti *ad hoc* ekspertinio konsultavimo komitetai;
- vyriausybės sudaryti *ad hoc* neekspertinio konsultavimo komitetai.

Tokių tyrimų ir jų išvadų objektu gali būti specifinės viešosios politikos problemos arba tokie įvykiai, kaip nelaimės, katastrofos ir skandalai. Įstatymų leidybos valdžios tyrimai taip pat gali būti skirstomi į tuos, kurių objektas yra viešosios politikos bei administravimo problemos arba skandalai, nelaimės ir katastrofos. Galiausiai, vykdomoji valdžia turi atsižvelgti į teisminės valdžios tyrimų rezultatus bei sprendimus.

Į šią informacijos hierarchiją verta pažvelgti iš skirtingų erdvės ir laiko perspektyvų. Politikos stilius skiriasi priklausomai nuo laiko ir nuo skirtingų viešosios politikos sričių. Pavyzdžiui, Britanijoje nuo devintojo dešimtmečio pradžios Karališkoji komisija, kaip „nepriklausomos" informacijos ir konsultacijų institucija, laipsniškai neteko ankstesniojo vaidmens (Bulmer, 1993). Jeigu septintąjį ir aštuntąjį dešimtmetį Wilsonas nuolat naudojosi šia institucija (Bulmer, 1980), tai Thatcher ją visiškai ignoravo. Atėjus į valdžią Majoro vyriausybei Karališkųjų komisijų galia buvo atkurta. Britaniškoji komisijų sistema, kaip tyrimų organizavimo būdas, plačiai kopijuojama ir imituojama daugumoje liberalios demokratijos šalių. (Pavyzdžiui, Jungtinėse Valstijose veikia prezidento ir kongreso tyrimų komisijos.) Pasak Bulmerio, komisijos atlieka penkias funkcijas:

- teikia nesuinteresuotus ir nešališkus patarimus;
- padeda spręsti moralines dilemas, su kuriomis susiduria valstybė ir visuomenė;
- atlieka simbolinio veiksmo funkciją;
- padeda depolitizuoti problemas;
- padeda legitimizuoti veiksmą arba susilaikymą nuo veiksmų.

Iš esmės komisijos yra viešos institucijos, atvirai renkančios konkrečiu klausimu informaciją, kuri gali turėti arba neturėti didelės įtakos vyriausybės priimamiems sprendimams. Kitas informacijos šaltinis gali būti nuolatiniai arba *ad hoc* komitetai, arba ekspertų grupės, vyriausybei teikiančios ekspertines žinias arba patarimus. Vyriausybės departamentai gali kreiptis į ekspertų komitetus patarimo sprendžiant problemas technikos arba mokslo srityse (žr., pvz., Street, 1993, apie AiDS; Mills, 1993, apie širdies ligas).

Viena iš pirmųjų ekspertinių žinių sričių, įtrauktų į vyriausybės sprendimų priėmimo procesą, buvo ekonomika. Formalus šių žinių panaudojimo organizavimas yra gana įvairus. Pavyzdžiui, Britanijoje „vidinių" ekonominės analizės vienetų veikla buvo derinama

su *ad hoc* pasirenkama „išorine“ ekspertize. Tiesa, čia iškildavo problemų, kurios buvo akivaizdžios CPRS atveju, kai premjero paskirtų ekonomikos patarėjų patarimai konfliktavo su išorinės ekspertizės siūlymais. Bene žinomiausias tokio konflikto atvejis buvo Thatcher vyriausybėje, kai kilo nesantaika tarp jos ekonomikos patarėjo, profesoriaus sero Alano Walterso, ir tuometinio Iždo kanclerio Nigelo Lawsono (žr. Smith, 1992; Kegan, 1989). Majoras turėjo savo ekonomikos patarėjų komandą, žinomą „išminčių“ vardu.

❖ Ekonomistai valdžioje

Po Antrojo pasaulinio karo daugumoje pramoninių šalių labai padidėjo ekonomistų svarba politikos formavimo procese. Pavyzdžiui, Britanijoje šio posūkio gairė buvo 1944 m. prie vyriausybės įsteigtoji Ekonomikos sekcija, kurios personalą sudarė ekonomistai. Jungtinėse Valstijose 1946 m. buvo įkurta Ekonomikos patarėjų taryba, teikianti patarimus prezidentui. Panašiai Vokietijoje buvo įsteigta Ekonomikos ekspertų taryba. Japonijoje pagrindinės institucijos, tokios kaip MITI ir Finansų ministerija, turėjo įtakingą ekonomistų personalą. Ekonomistų įtaka stiprėjo ir tarptautinėse organizacijose, tokiose kaip EBPO, EEB ir GATT.

Ekonomikos ekspertų įtakos valdžiai didėjimas ir vėliau jos smukimas vertas rimto viešosios politikos tyrinėtojų dėmesio. Tas vaidmuo ilgainiui keitėsi priklausomai nuo šalių ekonomikos būklės. Šiuo požiūriu septintasis dešimtmetis ekonomistams buvo geras, aštuntasis – blogas, devintasis – ne ką geresnis. Tačiau šalyse, tokiose kaip Japonija ir Vokietija, kurių ekonomikos augimas antroje XX a. pusėje buvo labai ryškus, ekonomikos ekspertų vaidmens istorija šiek tiek skyrėsi nuo jos raidos anglosaksų šalyse. Vis dėlto ir šiose šalyse ekonomistų įtaka smuko.

Norbertas Klotenas (1989) nurodo šiuos veiksnius, lėmusius jų įtakos mažėjimą Vokietijose:

1) pasikeitusios aštuntojo dešimtmečio sąlygos: vykdyta politika (ypač stabilizavimo politika) nedavė laukiamų rezultatų;
2) menki rezultatai iš didėjančių socialinės rūpybos išlaidų;
3) nesutarimai dėl teisingumo ir efektyvumo modelių, sukėlę argumentų difūziją;
4) didėjantys nesutarimai dėl vertybių ir įsitikinimų, didėjantis pliuralizmas;
5) ekonominė gerovė, veikiau skatinanti pripažinti *status quo*, nei siekti reformų.

Saburo Okita (1989) gana panašiai aiškina ekonomistų įtakos mažėjimą Japonijoje:

1) kai Japonija pasivijo Vakarus, padidėjęs vertybių pliuralizmas nulėmė didesnę politikos tikslų dispersiją; liko mažiau vienybės, nei buvo ekonomikos augimo priešaušrio laikais;
2) prarado savo įtikinamumą tradicinės makroekonomikos ir ekonometrijos teorijos;
3) padidėjo politikų įtaka „naujojo pyrago“ dalybose;
4) padidėjo tarptautinė šalių tarpusavio priklausomybė.

Šie ir kiti pavyzdžiai siūlo išvadą, jog visuomenėje, kur sutariama dėl tikslų, kur vyrauja konsensusas ir tikrumas ir kur esama „veikiančių“ teorijų, ten ekspertų žinios turi didžiausios įtakos. Kur vyrauja netikrumas, kur nesutariama dėl vertybių ir tikslų ir kur teorijos „neveikia“, ten ekonomisto ir kitų ekspertų įtaka smunka, o jų ekspertizių žinios tampa tik vienu iš daugelio argumentų, į kuriuos gali būti atsižvelgta. ◆

Ekonomikos patarėjų poveikis sprendimų priėmimui turėjo savo pakilimo ir nuosmukio periodų. Jie sietini su ekonominio konsensuso susidarymo ir iširimo periodais ir su ekonominių idėjų sklaida tiek valdžioje, tiek už jos ribų. Aštuntąjį ir devintąjį dešimtmetį, vykstant keinzianizmo viešpatavimo erozijai, ekonomistų įtaka viešajai politikai tapo labiau pliuralistinė ir „neortodoksinė“. Antai devintąjį dešimtmetį Britanijoje ir JAV išoriniai „minties tankai“ pradėjo daryti kur kas didesnę įtaką ekonomikos politikai, nei oficialios agentūros (Singer, 1993).

3.8.3 Akademiniai rašeivos ir bepročiai valdžioje

Svarstant ekonominės analizės ir ekonominių patarimų poveikį sprendimų priėmimui svarbu suvokti, jog idėjų įtaka reiškiasi kur kas plačiau, nei tik per institucijas ir oficialius kanalus. Būtent tai turėjo omeny Keynesas, kai argumentavo, jog sprendimų priėmimui daugiau įtakos daro „akademiniai rašeivos“, o ne „bepročiai valdžioje“. Pats Keynesas buvo vienas iš pirmųjų „akademikų“, arba profesorių (nors Keynesas, žinoma, niekada nebuvo „profesorius“), atėjusių į valdžią kaip politikos patarėjai. Žinoma, pokario laikais valdžia samdė ne tik ekonomistus. Visose pramoninėse demokratijose akademikai buvo įtraukiami į konsultavimo procesą; juos skirdavo patariamųjų komitetų, įvairių tyrimų komisijų nariais, politikų asmeniniais patarėjais arba įstatymų leidėjų komitetų patarėjais. Amerikoje akademikai gali pasiekti realios įtakos ir galios viršūnes, kaip tai liudija Henry Kissingerio atvejis arba labiau kontroversiškas J. K. Galbraitho atvejis (Sharpe, 1975:13–14). Kartais, kaip tai buvo septintąjį dešimtmetį, akademikai būdavo giriami arba smerkiami už atliktas svarbias reformas (Moynihan, 1965; Aaron, 1978; Banfield, 1980; Glazer, 1988). Profesorių įtaka politinei darbotvarkei išliko ir aštuntąjį dešimtmetį, kylant „naujiesiems dešiniesiems“, pasigavusiems tokių ekonomistų kaip Hayekas ir Friedmanas idėjas (žr. Parsons, 1989). Šiame dešimtmetyje, kaip jau minėjome pirmojoje dalyje (1.6), politinei darbotvarkei daugiau įtakos ima daryti „komunitaristai“, tokie kaip Etzionis. Ir nors valdžia yra linkusi ignoruoti akademinių tyrinėtojų patarimus konkrečiose viešosios politikos srityse (žr., pvz., Bulmer (ed.), 1980; Mills, 1993; Parsons, 1988), profesorius, kaip „guru“, vis dar daro įtaką visiems „bepročiams valdžioje“.

Šis faktas paaiškinamas gana paprastai. Sprendimų priėmėjams akademikas gali suteikti informacijos ir padėti legitimizuoti jų sprendimą. Valdžia gali argumentuoti, kad jos politika grindžiama „nepriklausomų“ tyrimų duomenimis arba kad ji patvirtinta ekspertize. Tad akademinė „įeiga“ gali tarnauti politiniams tikslams ir tapti manipuliavimo objektu, jeigu eksperto argumentai interpretuojami taip, kad derėtų su valdžios priimtu sprendimu (Sharpe, 1975; Topf, 1993). Valdžia taip pat gali prabilti akademinio eksperto kalba realiai kamufliuodama visai kitokią politiką (pavyzdžiu gali būti Britanijos „regioninė“ politika; žr. Parsons, 1988). Tad sprendimų priėmėjų nuomone, „modelių kūrėjai“ yra veikiau jų pačių didesnės galios išteklis, negu vien idėjų ar informacijos šaltinis. Akademikas gali būti panaudojamas ir kaip filtravimo įrenginys. Ekspertas gali išfiltruoti argumentus arba sudėlioti juos taip, kad leistų formuoti sprendimų priėmėją tenkinančią darbotvarkę. Kaip ponios

Thatcher ir jos patarėjo, Alano Walterso atveju, ekspertas politinėje polemikoje gali būti kaip ginklas. Žinoma, tokioje polemikoje vienas ekspertas pastatomas prieš kitą: uždarykite du ar tris tokius ekspertus viename kambaryje ir, kaip kiekvienas žino, gausime tuziną skirtingų teorijų. Tad akademiniai rašeivos, kaip ir kiti pretendentai į patarėjus, negali išspręsti ginčų ir nesutarimų, jie gali teikti tik argumentus bei duomenis, kurie (Keyneso manymu) veikia kaip įtikinimo priemonė (Majone, 1989). Tad praktiškai, kaip tai liudija CPRS atvejis, akademikų patirtis susidūrus su sprendimų priėmimo procesu nepatvirtina tų nuostabių ateities perspektyvų, kurias jiems prognozavo Keynesas ketvirtąjį dešimtmetį. Kita vertus, ir Keynesas tai gerai suvokė, „dalykas, kurio labiausiai nekenčia valdžia, yra visiškas informuotumas, nes tada sprendimų priėmimas tampa kur kas sudėtingesnis, painesnis ir sunkesnis“ (cituojama pagal Sharpe, 1975:19).

Tai nereiškia, jog „rašeivos“ nedaro įtakos politikai, nes įtaka gali reikštis ne per tiesioginį dalyvavimą komitetuose, komisijose ar per kitokius formalius kanalus, o veikiau įprastais idėjų sklaidos ir propagavimo būdais. Šioje situacijoje akademikas, kadangi yra mažiau saistomas organizacinių reikalavimų, gali daryti didesnį poveikį, taip pat pasitarnauti demokratijai plėsdamas politinių debatų diapazoną (žr. 2.8.1, 2.8.2, 2.8.3). Jimas Sharpas rašo:

> Nors tai skamba gana trivialiai, ilgalaikėje perspektyvoje socialiniai teoretikai išties galės daryti didesnį poveikį politinių sprendimų procesui... Tačiau mūsų kriterijus turi būti ne tiek specifinio tyrimo ir konkrečiai vykdomos politikos santykis, kiek tai, kokiu mastu individualių socialinių teoretikų tyrimai ... daro įtaką politikai ... Sąrašas, kuriam priklauso Benthamas ir Millis ...: Boothas, Rowntree, Geddes, abu Webbai, Tawney ir Beveridge'as, dar Burtas, Keynesas, Bowlby ir Titmus, yra išties įspūdingas ir stebėtinai ilgas. Galbūt organizacijų pasaulyje ... individo balsas nustoja būti girdimas, tačiau neturi reikšmės, ar toks socialinis mokslas yra vieno asmens, ar daugelio darbas.
> *(Sharpe, 1975:28)*

Šią „didžiųjų knygų“ įtakos tradiciją, jo nuomone, labiau atspindi Britanijos politinis procesas, negu JAV „profesorių valdžioje“ politikos stilius. Be to, ilgalaikėje perspektyvoje „didžiosios knygos“ gali turėti kur kas didesnės įtakos, nei viešosios politikos analizė. Retrospektyviai dabar galime sakyti, jog Sharpe'o analizė pasitvirtino. Devintąjį šio amžiaus dešimtmetį būtent didžiosios knygos (Hayeko *et al.*) labiausiai paveikė politinę darbotvarkę. Tas pat gali įvykti šį dešimtmetį. Tačiau tiesa ir tai, kad šioms didžiosioms knygoms prireikė organizacinės „minties tankų“ paramos. Ar tai prisidėjo prie diskusijų demokratizmo, žinoma, yra ginčytinas klausimas. Ne visos idėjos gavo tiek pinigų, kiek „naujosios dešinės“ idėjos.

3.8.4 Analizė ir demokratija

Keynesas buvo elitistas. Jo įsitikinimu, geriausiame iš galimų pasaulių valdyti turėtų protingiausieji. Tačiau pokario epochoje ši keinziškoji intelektinės aristokratijos samprata sulaukė tolydžio stiprėjančios kritikos. Nors Lasswellas tikėjo, jog viešosios politikos mokslai prisidės tobulinant demokratijos praktiką ir ginant žmogiškąjį orumą (Lasswell,

1951b:15), faktiškai viešosios politikos analizės idėja buvo puolama dėl jos tariamo nedemokratiškumo. Esą ekspertai tapo tokiu galingu valdžios ir visuomenės elitu, kad jie ne gelbsti demokratiją, kaip tai įsivaizdavo Keynesas, o veikiau kelia grėsmę politinio proceso demokratiškumui. Giovanni Sartoris argumentavo, jog politikos problemoms tampant vis sudėtingesnėmis „eksperto nuomonė darosi daug svaresnė už rinkėjo balsą" (Sartori, 1962:405). Tą patį argumentą kėlė Jacquesas Ellulis (1964) ir Danielas Bellas. Savo knygoje *The Coming of Post-industrial Society* (1973) Bellas argumentuoja, jog postindustrinės visuomenės raidą lemia tos institucijos, kurios yra susijusios su informacija, naujovių diegimu, mokslu ir teorinėmis žiniomis. Teorinių žinių poveikį politikai, kurį iliustruoja Keyneso revoliucija, dar labiau stiprina naujos intelektinės technologijos atsiradimas:

> Metodologinė XX a. antrosios pusės prielaida yra organizuoto kompleksiškumo valdymas ... racionalaus sprendimo strategijų paieška ir įgyvendinimas ... naujos intelektinės technologijos plėtotė, – technologijos, kuri šimtmečio pabaigoje gali tapti tokiu pat skiriamuoju visuomenės bruožu, kuriuo buvo mašininė technologija pastaruosius šimtą penkiasdešimt metų ... Nuo 1940 metų įvyko stulbinanti naujų tyrimų sričių, kurių rezultatais remiamasi sprendžiant organizuoto kompleksiškumo problemas, pažanga: informacijos teorija, kibernetika, sprendimų, lošimų, naudingumo teorija, stochastinių procesų teorijos. Iš jų išsirutuliojo specialios technologijos: tai linijinis programavimas, statistinė sprendimų teorija, Markovo grandinės pritaikymai...
> *(Bell, 1976:29)*

„Intelektinės technologijos" pažanga žadėjo, kad intuityvūs sprendimai ir spėjimai bus pakeisti problemų sprendimo taisyklėmis, arba algoritmais. Iškilus šiems argumentams politikos analizės kritika dėl jos tariamo nedemokratiškumo tik sustiprėjo; daugeliui atrodo, jog pastaraisiais dešimtmečiais tapęs įprastu naudojimasis įvairiais ekspertais ir politikos analitikais (ekonomistais, planuotojais, mokslininkais) pakeitė pačią sprendimų priėmimo prigimtį. Aptardamas šiuos debatus dėl analizės santykio su demokratija Jenkins-Smithas įtaigiai argumentuoja, jog nepaisant baiminimosi dėl eksperto-analitiko įsivyravimo politiniame procese, mintis, kad racionalizuota intelektinė technologija pagerins sprendimų priėmimo kokybę, yra visiškai nepamatuota. Jo nuomone, ekspertai ir analizė nedaro esminio poveikio politiniam procesui:

> Analizė, integruodamasi į politinį procesą, transformavosi ... Politikos analizė retai politiniam procesui daro bent kiek didesnės įtakos, nors kartais ji gali pakeisti politikos formuotojų įsitikinimus ... politikos analizės kritika yra pagrįsta tik tais atvejais, kai specifiniame kontekste naudojama analizė. Visais tais atvejais, kai forumas yra atviras, kai visi gali pasitelkti analizę, grėsmė demokratiniam procesui yra menka: tik tada, kai ji taikoma mažiau matomuose ir uždaresniuose forumuose ... šališka analizė gali deformuoti politiką ir klaidinti sprendimų priėmėjus ... Apskritai imant atrodo, jog analizės poveikis – tai stebėtina jos tendencija slopinti politines iniciatyvas ir taip įtvirtinti politikos *status quo*. Kritikai, kurie baiminosi, kad analizės mobilizavimas sukels radikalių politikos ir politinių institucijų permainų, gali būti ramūs. Įrankis, padedantis priešintis politinėms iniciatyvoms, kartu padeda tramdyti ir pančioti politinę galią, o tai visada buvo liberaliųjų demokratų siekis. Kita

vertus, „didesnės demokratijos" šauliams nėra kuo džiaugtis: nors analizė rimtos grėsmės nekelia sprendimų priėmimo procesui, jos tendencija slopinti kaitą gali mažinti viešosios nuomonės pajėgumą viešojoje politikoje praskinti kelią naujai politikai.
(Jenkins-Smith, 1990:217–218)

Kitaip sakant, analizė politiniame procese riboja politikos formuotojų pajėgumą inicijuoti radikalią kaitą ir kartu silpnina elektorato poveikį valdžios priimamiems sprendimams. Be to, kur sprendimų priėmimo procesas yra uždaras, slapta analizė turi daugiau galimybių atlikti formuojantį vaidmenį. Šie argumentai patvirtina šiuolaikinės visuomenės kritiką, kurią teikia tokie radikalūs teoretikai kaip Habermasas ir Marcuse'as, taip pat darbotvarkės kontrolės teoretikai, tokie kaip Schattenschneideris ir Bachrachas/Baratzas. Pažinimo ir sprendimų priėmimo procesas, kaip jį suvokia Jenkins-Smithas, politikos debatams primeta tam tikrą vienmatiškumą (Marcuse); skurdindamas viešąją diskusiją jis padeda legitimizuoti valdžią (Habermas); be to, kadangi žinios ir informacija nėra visiems vienodai prieinamas išteklis, valdžios naudojimasis žiniomis implikuoja, kad daugybės problemų nebus įsileidžiama į sprendimų priėmimo procesą („nesprendimų priėmimas"). Tam tikruose kontekstuose politikos analizė veikiau yra panaši į demokratijos „klampinimą" (Tribe, 1972), negu į demokratinį „švietimą" (Weiss, 1977).

Dėl šių ir kitokių priežasčių viešosios politikos analizės kritikai, tokie kaip Charlesas Lindblomas, argumentuoja (kaip matysime 3.8.8, 3.9 ir 3.10.3 skirsniuose), jog visi socialiniai tyrimai yra fundamentaliai šališki – palankesni galingiesiems ir gerai informuotiesiems, negu silpnesniems ir mažai informuotiems. Turėdami tai galvoje dabar panagrinėkime pagrindinius analitinius modelius, naudojamus sprendimų priėmimo procese.

3.8.5 Analizė sprendimų priėmimo procese

Sprendimų priėmimas šiuolaikinėje visuomenėje skiriasi nuo ankstesniųjų istorijos periodų vienu svarbiu aspektu: naudojamasi analizės modeliais bei metodikomis, kurių paskirtis – racionalizuoti sprendimus. Kaip matėme anksčiau (3.4), šis įsitikinimas, jog galima ir pageidautina sprendimų priėmimą padaryti labiau racionalų, yra ginčijamas „inkrementalistų", tokių kaip Lindblomas. Tačiau kaip minėjome kalbėdami apie Lindblomą, net inkrementalistai pripažįsta tam tikros „racionalios" analizės sprendimų priėmimo procese būtinybę. Tad pagrindinis klausimas – kokio tipo racionali analizė suderinama su sprendimų priėmimo realybe, kur nesutariama dėl faktų bei vertybių, priemonių bei tikslų, ir kur daugelyje sričių vyrauja netikrumas?

Kaip ir sprendimų priėmimo modelių atveju, esama įvairių racionalios analizės koncepcijų. Viename kontinuumo gale yra tie, kurie laikosi griežtai scientistinio ir pozityvistinio požiūrio į tai, kas yra ir kuo gali būti viešosios politikos analizė (Stokey and Zeckhauser, 1978), kitame tie, kurie laikosi pragmatiškesnės ir politiškai realistiškesnės nuostatos, nes suvokia racionalumo ribotumą, bet kartu pripažįsta viešojo sprendimų priėmimo proceso tobulinimo būtinybę. Šiai kategorijai priklauso, pavyzdžiui, Edwardo Qua-

de'o knyga *Analysis for Public Decisions* (1983), kurioje pripažįstama, jog viešosios politikos analizė niekada negali tapti tiksliuoju mokslu, nes ji tik padeda „sprendimų priėmėjui priimti geresnį sprendimą, nei jis būtų priėmęs be jos talkininkavimo" ir suteikia priemonių, padedančių „efektyviau dorotis su realiu pasauliu" (Quade, 1983:25). Quade'o įsitikinimu, politikos analizė yra „racionali strategija ieškant geresnių sprendimų", nepaisant to fakto, jog „dažniausiai asmenys, kuriems teikiami analizės rezultatai, yra pagrindinės sprendimų priėmimo proceso figūros, ir tais rezultatais naudojasi tam, kad patrauktų savo pusėn kitus" (Quade, 1983:45).

Strategiją, kuria paprastai naudojasi racionali viešosios politikos analizė, nusako penkių stadijų ciklas. Quade'as jas apibūdina taip:

- *formulavimas:* problemos išsiaiškinimas ir tikslų apibrėžimas;
- *paieška:* alternatyvų ieškojimas, konstravimas, svarstymas;
- *prognozavimas:* būsimos aplinkos arba veiksmo konteksto numatymas;
- *modeliavimas:* modelių konstravimas ir naudojimas siekiant nustatyti galimas pasekmes;
- *įvertinimas:* alternatyvų palyginimas ir surikiavimas.

Racionali analizė grindžiama prielaida, kad sprendimas yra tam tikros loginės žingsnių sekos rezultatas. (Plg. su kognityvistinėmis koncepcijomis, kurias aptarėme 3.7.4 skirsnyje.) Analizės paskirtis – racionalizuoti tikslų ir priemonių pasirinkimą pripažįstant Quade'o tezę, jog realiame pasaulyje sprendimų priėmimui paprastai įtaką daro ir juos saisto skirtingi interesai, ir vyksta tai vertybių bei įsitikinimų konflikto kontekste. Carley (1980) argumentuoja, jog politikos analizės galimybes taip pat riboja vykdomos politikos tipai (3.24 diagrama).

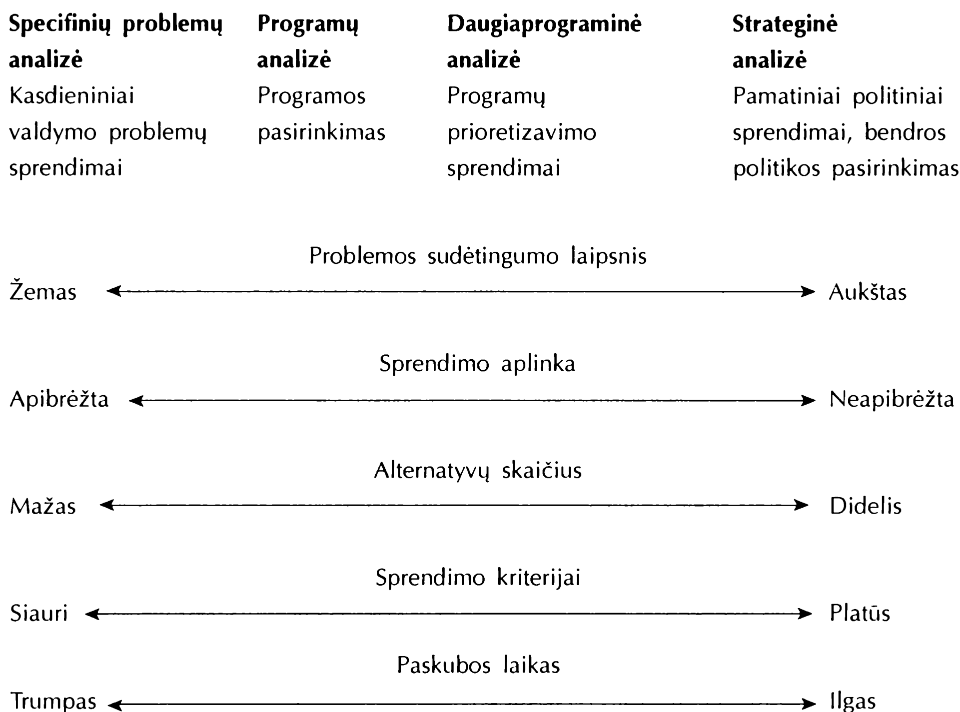
Racionalios analizės galimybes siejant su sprendimų tipais matyti, jog kuo labiau artėjame prie didžiųjų strateginių sprendimų, numatančių išteklių paskirstymą tarp sveikatos apsaugos, švietimo, gynybos ir t.t., tuo mažiau griežta, mažiau „mokslinė", arba racionali, tampa analizė. Net ten, kur turime reikalų su „einamaisiais", palyginti nesudėtingais pasirinkimais iš nedidelio alternatyvų skaičiaus, vis vien susiduriame su vertybių, įsitikinimų bei interesų konfliktais, kurie siaurina racionalios analizės galimybes. Išsamiau apie tai kalbėsime ketvirtojoje dalyje.

Carley nurodytų problemų tipų analizė aprėpia keletą sprendimų priėmimo sričių, susijusių su:

- planavimu ir biudžetavimu;
- išteklių paskirstymu programose ir tarp programų;
- politikos sričių pasirinkimu;
- politikos pakeitimu, tęstinumu ar nutraukimu;
- politikos/programos tikslų, užduočių ir priemonių pasirinkimu;
- efektyvumo didinimo užduotimis.

Praktiškai, žinoma, sunku atskirti analizę, vykstančią iki sprendimo priėmimo *(ex ante),* nuo tos, kuri vyksta po to *(ex post).* Pavyzdžiui, priimant sprendimą apie būsimąją transporto ar švietimo politiką sprendimo priėmėjai neabejotinai turės įvertinti anksčiau

3.24 diagrama. Politikos analizės rūšys ir sprendimų tipai



Šaltinis: Pagal Carley (1980).

vykdytos politikos arba programos efektyvumą. Šioje knygos dalyje mus domins *ex ante* analizė, t.y. analizė, vykstanti iki sprendimo priėmimo. Nors tai implikuoja esamų programų *ex post* vertinimą, šią temą svarstysime ketvirtojoje dalyje. Čia reikia pabrėžti, jog tokia analizė visada implikuoja egzistuojančios politinės erdvės, t. y. jau vykdomos politikos, kuri daro įtaką „naujiems", arba būsimosios politikos, sprendimams, analizę.

Racionalios analizės idėja suponuoja informacijos įgijimo, kaupimo ir panaudojimo pajėgumus. Šiuolaikinio valdymo informacija ateina iš labai įvairių formalių ir neformalių šaltinių. Formalią informaciją teikia oficialios statistikos ekonominiai ir socialiniai duomenys. Kaip matėme anksčiau, šiais formaliais duomenimis remiasi oficialus problemos formulavimas. Tačiau naudojami ir neformalūs informacijos šaltiniai. Neformali informacija kartais gali turėti didesnį poveikį sprendimų priėmimo procesui, negu oficialūs duomenys. Asmeniniai kontaktai ir patirtis, gandai ir apkalbos, laikraščiai, pokalbiai prie pietų stalo, patarimai – visa tai yra neformali informacija, kuri gali lemti analizės tikslus ir priemones. Yra racionalių informacijos organizavimo metodikų, lengvinančių sprendimų priėmimą. Tačiau svarbu prisiminti, kaip jau pabrėžėme pirmojoje dalyje, jog šioje srityje nėra jokių „grynų" faktų. Duomenys nėra neutralūs, jie yra vertybių, įsitikinimų bei prielaidų produktas.

Nagrinėjant bet kurį sprendimų priėmimo epizodą pirmiausia verta iškelti klausimus dėl to, kaip, kodėl, kada ir kam buvo surinkti tam tikri duomenys. Racionalūs analizės metodai nepatobulina pačių duomenų. Šiukšlių įeiga duoda šiukšlių išeigą!

3.8.6 Racionalios analizės metodai

Pagrindiniai racionalios analizės metodai yra:

- naudos/sąnaudų analizė;
- ekonominis prognozavimas;
- finansinis planavimas;
- operacijų tyrimas, sistemų analizė;
- socialiniai rodikliai;
- poveikio įvertinimas.

Naudos/sąnaudų analizė (NSA) ir jos vediniai

❖ **Pagrindiniai tekstai**

Vienas išsamiausių šios srities darbų yra Layard and Glaister (eds) (1994). Jame aptariami ne tik teoriniai klausimai, bet pateikiama ir NSA pavyzdžių iš kelių viešosios politikos sričių, tarp jų sveikatos apsaugos ir aplinkosaugos politikos. NSA naudojimą aplinkosaugos politikoje aptaria Hanley and Spash (1993). Williams and Giardina (eds) (1993) pateikia plačią NSA naudojimo įvairiose Europos šalyse apžvalgą.

NSA metodo apžvalgą pateikia Stokey and Zeckhauser (1978:136–138) ir Jenkins-Smith (1990).

NSA modelį ir visus jo (nevykusius) vedinius negailestingai kritikuoja Peteris Selfas dabar jau šiek tiek senstelėjusiame, bet vis dar labai svarbiame straipsnyje (1975).

Colvinas (1985) aptaria keliolika NSA taikymo atvejų įvairiose Britanijos viešosios politikos srityse, tarp jų sveikatos apsaugos, transporto bei žmogiškųjų išteklių. ◆

Paprastai laikoma, jog NSA metodas išvydo dienos šviesą JAV Potvynių kontrolės akte (1936). Šiame įstatyminiame akte nusakomi potvynių kontrolės kaštai ir jos socialinė nauda. Vėliau, šeštąjį ir septintąjį dešimtmetį, metodas buvo plėtojamas gerovės ekonomikos kontekste. Jungtinėse Valstijose naudos/sąnaudų analizė plačiausiai buvo taikoma gynybos srityje. Posūkio gaire NSA istorijoje tapo Gynybos departamente Roberto McNamaros įdiegta PPBS (Planavimo, programavimo ir biudžetavimo sistema), kuri vėliau buvo įdiegta ir kituose departamentuose. Nors Nixono administracija jos atsisakė, NSA išliko ir buvo naudojama Carterio ir Reagano administracijos.

Pamatinė NSA idėja yra tai, kad programos kaštai gali būti apskaičiuoti ir palyginti su jos nauda. Ta pati procedūra panaudojama visoms kitoms alternatyvoms ir palyginama grynoji jų nauda. Pirmenybė teikiama tai alternatyvai, kurios grynoji nauda didžiausia. Prob-

lema, iškylanti NSA modeliui, yra ta pati, kurią J. S. Millis atranda utilitarizme: ne visi skausmai ir malonumai yra lygūs. Įvairių tam tikros schemos komponentų įkainojimas nėra toks paprastas dalykas, kaip sugestionuoja NSA modelis. Galimi principiniai nesutarimai dėl vertės, kuri turi būti teikiama projektui, pavyzdžiui, kai sprendžiamas klausimas, ar tiesti plentą, ar išsaugoti natūralų gamtovaizdžio grožį. Turbūt garsiausias, arba skandalingiausias, NSA taikymo atvejis buvo Roskillo komisijos Britanijoje sprendimas. Svarstydama senos bažnyčios nugriovimo (išlaisvinti vietą oro uosto statybai) kaštus Komisija nusprendė tais kaštais laikyti parapijiečių transporto išlaidas kelionei į kitą bažnyčią!

NSA modelio kritikai argumentuoja, jog šis kvantifikavimas tėra politika, besidangstanti metodikos drabužiais: „nesąmonė ant kojūkų" (Self, 1975). Modelis galbūt tinka kontekste, kur kaštai ir nauda yra labiau „objektyvūs", pavyzdžiui, gamykloje, kuri siekia didžiausio pelno mažindama savo produkto gamybos kaštus. Tačiau svarstant sveikatos ar aplinkos vertės klausimą tenka susidurti su visiškai kitokia naudos ir sąnaudų analizės atmaina. Ji gali atrodyti vertybiškai neutrali, bet ji tokia nėra. NSA susiduria ir su problemomis, iškylančiomis sprendžiant išteklių paskirstymo teisingumo ir efektyvumo klausimus. Teisingumo ir efektyvumo klausimai yra susiję su giluminėmis vertybinėmis problemomis, kurių analizei skirta literatūra užima ne vieną kiekvienos bibliotekos lentyną. Ir vis dėlto, kaip pabrėžia Colvinas, dauguma ekonomistų, dirbančių viešajame sektoriuje, „veikia taip, tarsi šios teorinės problemos neegzistuotų" (Colvin, 1985:189).

Kadangi modelis atrodo toks „racionalus" (juk operuojama konkrečiais skaičiais), jis seniai naudojamas kaip alternatyvų vertinimo ir rikiavimo kriterijus. Šis ekonominių modelių sugebėjimas sudaryti savo vertybinio neutralumo regimybę didžiąja dalimi paaiškina ir kitų, su NSA modeliu susijusių, metodikų populiarumą.

Pirmiausia paminėtini vadinamieji biudžetavimo modeliai. Biudžetas yra bene politiškiausias iš visų politikos dalykų: jame akivaizdžiai matyti sprendimų priėmimo proceso nugalėtojai ir nugalėtieji, ir niekur kitur nėra taip akivaizdžiai matoma, kaip išrikiuojamos vertybės. Turint omeny pagrindinį biudžeto vaidmenį visose viešosios politikos srityse, finansinių išteklių paskirstymas yra toji vieta, kur nesutarimai dėl vertybių bei prioritetų pasireiškia savo nuogiausiu pavidalu. Siekiant tokius konfliktus „racionalizuoti" ir išteklius paskirstyti optimaliausiu būdu naudojamas „biudžetavimo" modelis. Tarp kitų NSA pagrindu sukonstruotų modelių paminėtinos finansinės vadybos metodikos (žr. toliau).

NSA modeliais naudojasi beveik visos valstybės. NSA, kaip sprendimų priėmimo įrankio, patrauklumas nesunkiai paaiškinamas: jis, kaip atrodo, siūlo neutralią metodiką, padedančią nustatyti tam tikro tikslo naudą ir kaštus, teikia „objektyvų" padėties įvertinimą, kuriuo galima remtis formuluojant alternatyvas ir priimant sprendimą. Tačiau NSA turi ir problemų, iš kurių svarbiausioji yra tai, kad „gerovės ekonomikos" prielaidos gali būti nepritaikomos tam tikriems politiniams sprendimams: „geros sveikatos", „triukšmo" ar „mirtingumo" kaštų ir naudos kartais neįmanoma apskaičiuoti ir pasverti. Matematika gali paprasčiausiai kamufliuoti vertybes, kuriomis remiasi analizės įeigos duomenys, ir tada ji ne talkina sprendimų priėmimo procesui, o tik legitimizuoja jau priimtą sprendimą.

NSA aukso amžius buvo tada, kai vyravo įsitikinimas, jog valdžiai reikia suteikti kuo didesnių galių priimant sprendimus, susijusius su socialine gerove. NSA valdžiai siūlė

sprendimų priėmimo kriterijus, primenančius rinkos kriterijus. Tačiau įsitikinimas, jog valdžia vadovaujasi „viešaisiais interesais“, devintąjį dešimtmetį neteko savo įtaigumo. Kodėl NSA priemonėmis turėtų būti imituojama rinka, jeigu rinka gali būti realiai sukurta paslaugų komercializacijos, privatizacijos ir dereguliacijos priemonėmis (žr. Martin, 1993; Letwin, 1988)? Kaip argumentavo viešųjų sprendimų mokykla, optimalumas gali būti pasiektas tik tuo atveju, kai kaštus ir naudą skirsto rinka. Ir vis dėlto NSA išlieka pagrindiniu racionalaus valstybinių sprendimų vertinimo kriterijumi ir jų legitimizacijos įrankiu. Kai valdžia nori pateisinti arba paaiškinti savo sprendimą daryti x, o ne y, statyti objektą A vietovėje B, o ne C, ji visada griebiasi naudos ir sąnaudų argumentų, kaip antai: „Šio plento daromą žalą aplinkai (kaštus) nusvers socialinė ir ekonominė jo nauda bendruomenei ir šaliai kaip visumai.“ Sprendimai skirti pinigus tam tikrai, o ne kitai, viešosios politikos sričiai grindžiami naudos ir sąnaudų skaičiavimais. Tačiau tada galima kelti klausimą, kokiomis prielaidomis ir vertybėmis grindžiami šie skaičiavimai. Argumentų formulavimas kvantifikuojamos naudos ir sąnaudų terminais pasitvirtina tų sprendimų atveju, kur kalbama apie „griežtus“ kvantifikuojamus dalykus (ekonominiai, efektyvumo, veiksmingumo argumentai), o ne apie „negriežtus“ ir neapčiuopiamus dalykus (etiniai, teisingumo, gyvenimo kokybės argumentai). Kaip matysime ketvirtojoje dalyje, rezultatyvumo rodiklių bei panašių priemonių naudojimas stiprina kvantifikacinį argumentų, formuluojamų naudos ir sąnaudų terminais, aspektą.

❖ Nėra alternatyvos?

Knygos Layard and Glaister (1994) įvade autoriai pripažįsta daugumą kritinių argumentų, nukreiptų prieš NSA metodologiją. Tačiau, jų įsitikinimu, lieka neginčytinas faktas, jog realiame pasaulyje mums tenka priimti sprendimus dėl naujų oro uostų statybos, naujų gamyklų vietos pasirinkimo, aukštojo mokslo plėtros ir t.t. Kad mūsų sprendimai būtų pasverti ir racionalūs, negalime išsiversti be sprendimo naudos ir kaštų įvertinimo.

Jie siūlo įvertinimo procedūrą, kuri apima:

- santykinį momentinių kaštų ir naudos įvertinimą;
- santykinį įvairių laiko momentų kaštų ir naudos įvertinimą;
- kaštų ir naudos, tenkančios žmonėms su skirtingomis pajamomis, įvertinimą.

Bet kurio projekto vertinimas naudojant NSA modelį turi apimti šiuos pagrindinius etapus:

- projekto kasmetinių kaštų ir naudos įvertinimą;
- projekto visuminės „dabartinės vertės" nustatymą „diskontuojant" ateities kaštus bei naudą, kad ji taptų bendramate su dabartine nauda ir kaštais, ir paskui juos sudėjus.

Autoriai pabrėžia, jog kiekviename iš šių etapų NSA skiriasi nuo komercinio vertinimo, kadangi:

- atsižvelgiama į visų visuomenės narių naudą ir kaštus, o ne vien pinigines atsakingos agentūros išlaidas ir pajamas;
- socialinė diskonto norma gali skirtis nuo privačios.

(Layard and Glaister, 1994:3–4)

Tačiau, kaip parodo įvairūs knygos autoriai, realiame pasaulyje NSA iškyla ir rimtų metodologinių bei politinių sunkumų. Ar yra alternatyva? Kaip teigia kitas žymus šios srities žinovas, Davidas Pearce'as:

Kaip vertinimo metodas NSA išlieka problemiška. Traktuojama kaip racionalaus mąstymo įrankis ji yra pranašesnė už visas lig šiol siūlytas alternatyvas. Neabejotina, jog ji negali pakeisti politinių sprendimų, tačiau socialinis mokslas privalo talkinti viešajam sprendimui, ir šiuo požiūriu NSA atlieka savo vaidmenį.
(Pearce, 1989:166) ◆

Ekonominis prognozavimas

❖ Viščiukai ir diagramos, burtininkai ir modeliai

Visos visuomenės turi metodų, kuriuos naudodamos siekia prognozuoti ateitį. Senas metodas, vis dar neabejotinai naudojamas daugelyje gentinių visuomenių, yra būrimas iš viščiuko vidurių; kartais buriama viščiukui duodant nuodų ir stebint, ar jis išgyvens.

Ekonomistas Devonas savo garsiojoje esė (1961) teigia, jog statistinės prognozės diagramos nedaug skiriasi nuo būrimo iš viščiuko vidurių. Abiem atvejais suteikiamas postūmis sprendimui, abiem atvejais remiamasi ir tikėjimu, ir protu.

Per visą istoriją valdovai naudojosi žyniais ir magija, kad numatytų ateitį. Nieko naujo po saule? ◆

Nuo septintojo dešimtmečio vidurio daugumoje pramoninių šalių sistemiškai imama modeliuoti pagrindinių makroekonominių kintamųjų santykius. Daugiausia vyravo ekonometriniai modeliai, nors jie buvo kritikuojami tų, kurie prognostiniu požiūriu labiau patikimais laiko nelinijinių laiko serijų modelius (žr. Holden *et al.*, 1982). Tačiau įtakos viešajai politikai požiūriu ekonometrinis modeliavimas pranoko kitus. Prognostinių modelių kūrimą septintąjį ir aštuntąjį dešimtmetį inicijavo EBPO tarptautinės prekybos modeliai, ir atskiros valstybės, mėgindamos prognozuoti tendencijas bei scenarijus, vis plačiau šį periodą taikė modelius. Jie paprastai kaupiami finansų arba ekonominio planavimo (Japonijos atveju) ministerijose ir yra naudojami įvairiose viešosios politikos srityse.

Kiekviena valdžia turi nacionalinės ekonomikos modelį, kuriuo naudodamasi mėgina aiškintis, kokius padarinius ekonomikai ir vykdomai ekonominei strategijai turėtų tam tikri politikos arba ekonominių sąlygų pokyčiai. Patobulėjus kompiuteriams visose pramoninėse šalyse šių modelių naudojimas tapo neatskiriama ekonominės politikos formavimo ir vertinimo dalimi. Modelis nusako tam tikras prielaidas, kurios konstruojamos remiantis turima informacija ir teorinėmis žiniomis ir kurios leidžia nustatyti galimų pokyčių padarinius. Esant x, y ir z vidaus skolos padidėjimas 4 proc. turės tokį ir tokį poveikį infliacijai, ekonominiam augimui ir užimtumui. Šio tipo modelis leidžia sprendimų priėmėjams

apibrėžti savo sprendimų parametrus ir makroekonominių alternatyvų kaštus bei naudą. Jie taip pat gali būti naudojami kaip prognostiniai instrumentai, leidžiantys pagrįsti ir paaiškinti sprendimus. Politikai gali aiškinti, jog atsižvelgiant, pavyzdžiui, į prognozuojamą infliacijos tempą pokytis x sukels padarinį y. Žinoma, jų prognozė gali būti visiškai klaidinga. Tačiau ekonometrikai reiškia viltį ir įsitikinimą, kad tobulėjant kompiuterinei technologijai tokių prognozių tikslumas didės. Ir vis dėlto taisyklė „šiukšlių įeiga – šiukšlių išeiga" mums primena, jog geresnė technologija nebūtinai reiškia geresnę priimamų sprendimų kokybę. Kad ir koks būtų tokio prognozavimo ir modeliavimo moksliškumo lygis, tas faktas, jog modeliais naudojasi ir valdžia, ir nevalstybinės institucijos, t. y. tyrimų institutai, universitetai, finansinės institucijos, reiškia, jog jiems skiriamas rimtas politikų ir žiniasklaidos dėmesys. Jais gali būti naudojamasi teisinant ekonominę politiką ir viešųjų išlaidų planus, jie gali būti naudojami ir alternatyvų sprendimų tikrinimui.

Tad nepaisant realaus šių modelių patikimumo prognozuojant būsimąją nacionalinės ar tarptautinės ekonomikos būklę, politikos formuotojai vis labiau darosi priklausomi nuo tokių prognozių. Kaip rašo Llewellyn *et al.*:

> Ekonominės prognozės poreikis sprendimų priėmimo procese atsiranda ne tik dėl to, kad duomenų rinkimas, apdorojimas ir paskleidimas užima laiko. Užima laiko ir politikos formavimas, įgyvendinimas, jos poveikio ekonomikai pasireiškimas ... Tad laiko visuma, kurios reikia politikos priemonėms įgyvendinti (vadinamajam „vidiniam" uždelsimui) ir dar tas papildomas laikas, kuris prabėga, kol išryškėja apčiuopiami padariniai ekonomikai (vadinamasis „išorinis" uždelsimas), paprastai yra vieneri metai arba daugiau. Todėl politika turi būti formuojama veikiau atsižvelgiant į numatomas, o ne į esamas ekonomines sąlygas.
> *(Llewellyn et. al., 1985:76–77)*

Nors nuo septintojo dešimtmečio tikėjimas prognozėmis gerokai susilpnėjo, akivaizdu, kad ekonominiai modeliai šiuolaikinėje valstybėje yra būtini sprendimo priėmimo įrankiai, nes visi ekonominės politikos sprendimai priimami remiantis numatoma raida. Vadinasi, politikos formuotojas, kuriam rūpi ekonomikos plėtra, infliacija, prekybos balansas ir viešųjų išlaidų bei skolinimosi lygmuo, neišvengiamai bus priklausomas nuo ekonominių prognozių, kurios, gali paaiškėti, yra pernelyg optimistinės arba pernelyg pesimistinės. Išlaidų planai, kurie yra sprendimų priėmimo pasaulio materija, grindžiami prognozėmis ir skaičiais, kuriuos generuoja modeliai. Ir čia politikos formuotojas išties gali įgyti „karčios patirties" (Llewellyn *et al.*, 1985:77).

❖ Prognozavimas

„Mavericks win hands down in forecasts game", David Smith, *The Sunday Times*, 12 July 1992

Smithas kalba apie nepriklausomus ekonomikos ekspertus (Patricką Minfordą, Timą Congdoną, Wynne'ą Godley ir Alaną Buddą), pateikusius tikslesnes ekonomines prognozes, nei pateikė vyriausybės finansuojami ekspertai, kurie nenuspėjo devintojo dešimtmečio bumo masto ir visai nenumatė po to įvykusios recesijos.

Patrickas Minfordas (Liverpulio universitetas) straipsnyje komentuoja: „Valstybė finansuoja labai siaurą modeliuotojų ratą. Londono verslo mokykla ir Nacionalinis institutas yra kartelis. LVM prognozių istorija per pastaruosius kelerius metus tiesiog skandalinga."

Davidas Currie iš LVM taip atsakė į šią kritiką: „Teiginys, kad ekonominiai modeliai veikė gana prastai, nereiškia, kad kas nors kita veikė geriau. Vienas dalykas, kurį reikia pabrėžti, yra tai, kad ekonomistams savo prognozes teko grįsti labai prastais duomenimis."

Politiko požiūris

Dennis Healy, buvęs Iždo kancleris:

> Kaip ir ilgalaikės orų prognozės, šios prognozės yra geriau negu nieko. Tačiau kiekvienas, kuris dirbo Iždo kanceliarijoje arba stebėjo jos veiklą iš šalies, tikrai pripažins, jog jų paklaidos ribos labai plačios. Skaičiai, kuriais mirga prognozės ... sukelia klaidinantį tikrumo jausmą. Tačiau jie tėra ekstrapoliavimas iš dalinai žinomos praeities per nežinomą dabartį į nepažinią ateitį vadovaujantis teorijomis apie priežastines tam tikrų ekonominių kintamųjų priklausomybes, teorijomis, dėl kurių nesutaria akademiniai ekonomistai, kurios skiriasi įvairiose šalyse ir kurios keičiasi kas dešimtmetis. Esant dabartiniam mūsų ekonominių žinių lygiui nieko geresnio negalime tikėtis.
> *(Cituojama pagal Browning, 1986:64)* ◆

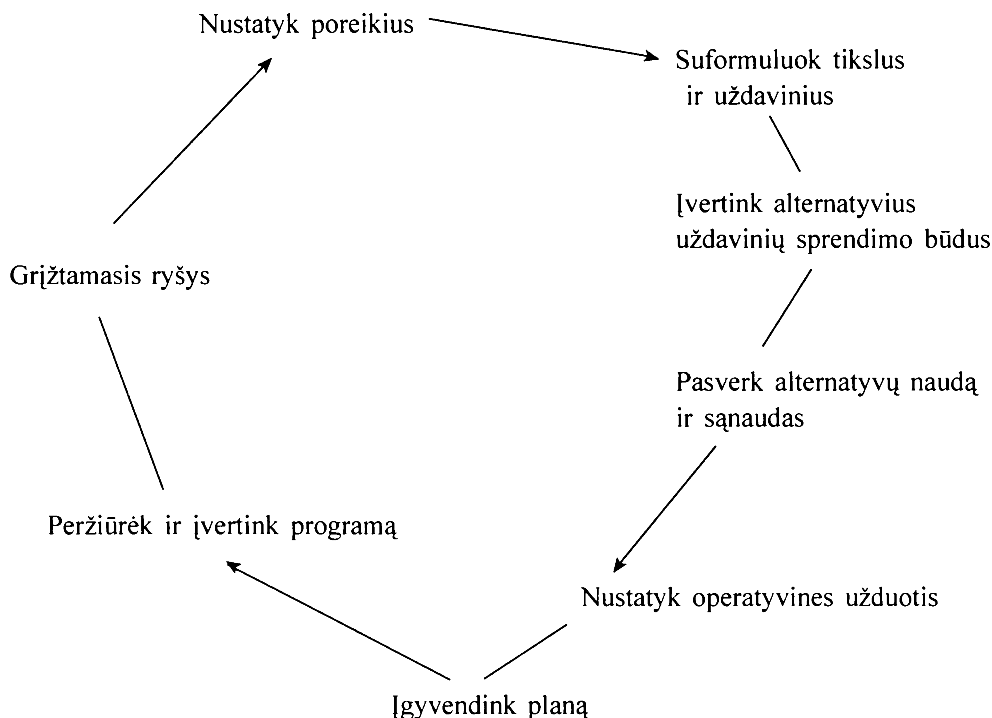
Neabejotina, kad ekonominiai modeliai atlieka esminį vaidmenį šiuolaikinių valstybių ir tokių tarptautinių organizacijų, kaip EBPO ir EU sprendimų priėmimo procesuose. Galima iškelti ir platesnį klausimą, kurį jau palietėme antrojoje dalyje: ar ekonominės teorijos realiai veikia politiką? Davidas Hendersonas, tuometinis EBPO ekonomikos ir statistikos skyriaus vadovas, 1985 m. paskaitose per BBC argumentavo, jog jų įtaka yra kur kas mažesnė, nei paprastai įsivaizduojama. Idėja, jog politiką veikia ekonomistai ir ekonominiai modeliai, smarkiai skiriasi nuo realybės, kur politika formuojama improvizuojant ir kur remiamasi tuo, ką Hendersonas vadina „pasidaryk pats ekonomika". Priešingai Keyneso įsitikinimui, kad būtent ekonomistų idėjos galiausiai determinuoja politikos formuotojų sprendimus, Hendersonas įtaigiai gina požiūrį, jog toji ekonomika, kuri turi įtakos politiniams sprendimams EBPO šalyse, labai tolima akademinėms teorijoms ar modeliams. Tai lemia politiniai veiksniai bei vyraujančios biurokratinės mąstymo tradicijos, taip pat faktas, jog ekonomistams nepavyksta perteikti ir pritaikyti savo žinių valdžios sprendimų kontekste (Henderson, 1986).

Finansinis planavimas

Savo didžiausio pakilimo laikais PPBS buvo laikoma svarbiausiu politikos analizės metodu. Daugelis ją net tapatina su viešosios politikos analize *per se* (Wildavsky, 1969). Jo šalininkams septintąjį dešimtmetį modelis reiškė tamsiųjų inkrementalizmo amžių pabaigą ir aušrą naujos epochos, kai socialinės ir ekonominės blogybės bus įveiktos biudžeto

racionalaus planavimo priemonėmis (Jenkins, 1978:160–161). Kaip jau minėjome anksčiau, ši viltis neišsipildė: Nixonas atsisakė PPBS 1971 m., o Britanijoje modelis mirė lėta mirtimi – jo buvo atsisakyta 1979 metais.

3.25 diagrama. PPBS modelis



Naudojant PPBS buvo siekiama nustatyti aiškius biudžetinio proceso tikslus, rezultatus ir vertybes – sukurti analizės ir vertinimo sistemą, kuri leistų apskaičiuoti tam tikros programos naudą ir sąnaudas keleriems metams. PPBS priemonėmis atskirus biudžetinių lėšų naudojimo sprendimus buvo siekiama lokalizuoti bendrame viešųjų išlaidų strategijos kontekste. Buvo siekiama sisteminio racionalumo, kuris, įveikęs politikos sričių ir departamentų uždarumą, leistų analizuoti politinės įeigos ir išeigos, pažadų ir veiksmų, veiksmų ir padarinių santykį. Ciklinis modelio pobūdis kildintinas iš klasikinių racionalistinių koncepcijų, kur pradedama nuo tikslų, uždavinių, poreikių bei problemų apibrėžimo fazių ir baigiama priežiūros, peržiūros ir grįžtamojo ryšio fazėmis (3.25 diagrama). PPBS variantas, iškeltas vieno garsiausių šio modelio šalininkų, Charleso Schultze'o (1968), kėlė tokius reikalavimus:

- kruopščiai išsiaiškinti kiekvienos valstybinės veiklos srities tikslus ir uždavinius;
- atlikti alternatyvų analizę ir rasti efektyviausius, mažiausius kaštus implikuojančius programinių tikslų įgyvendinimo kelius;

- agentūras priversti savo programas traktuoti kaip bendresnio tikslo priemones;
- programas padaryti atviras alternatyvių efektyvesnių ar veiksmingesnių programų konkurencijai.

Taigi naudojant PPBS buvo siekiama, atsižvelgiant į tikslus, nustatyti strategijas ir uždavinius, išsiaiškinti alternatyvių sprendimų naudą bei sąnaudas ir sukurti atitinkamos veiklos priežiūros bei gaunamų rezultatų vertinimo metodikas. Šalia NSA buvo naudojamos ir kitokios metodikos. Iš šių metodikų išskirtinos:

- korporacinis planavimas;
- investicijų naudos įvertinimas;
- vadovybės atskaitomybė;
- biudžeto kontrolė.

Jas perėmė naujos viešojo sektoriaus valdymo koncepcijos, iškilusios devintąjį dešimtmetį (Massey, 1993).

PPBS metodo žlugimą galima aiškinti dvejopai: pirma, juo niekada nebuvo nuosekliai vadovaujamasi; antra, jis pats rėmėsi nerealistinėmis arba pernelyg racionalistinėmis politinio proceso ir organizacijų elgsenos koncepcijomis. Tezė, kad jam niekada nebuvo leista pademonstruoti visų savo galių, bus jau girdėta socialinių judėjimų bei ideologijų tyrinėtojams. Kaip ir kiti ideologai, PPBS šalininkai skelbia, kad jų idėjos niekada nebuvo visiškai realizuotos, buvo netikusiai įgyvendinamos, jas žlugdė biurokratai ir politikai (žr. Schultzae, 1968). Paaiškėjo, kad PPBS visais netechninių sprendimų priėmimo atvejais veikė prastai, o geriau veikė naujų programų atvejais, kur pasipriešinimas buvo mažesnis, taip pat sprendimų, susijusių su „grynosiomis" viešosiomis gėrybėmis, tokiomis kaip gynyba, atvejais (Frohock, 1979:176–177). PPBS metodą reikėtų traktuoti kaip ne itin vykusią racionalizavimo pastangą. „Tikslai" ir „uždaviniai" paprastai yra gana slidūs dalykai. PPBS gimė tais laikais (šaltasis karas) ir tame departamente (Gynybos), kur tikslai ir uždaviniai buvo aiškūs ir kur egzistavo į moksliškumą pretenduojanti atgrasos strategija. Tačiau kai modelis buvo pradėtas taikyti sprendimų priėmimui kontekstuose, kur tikslai mažiau apibrėžti ir strategijos mažiau aiškios, kur nesutariama dėl vertybių ir skirtingų organizacinių tikslų, PPBS paprasčiausiai negalėjo pateisinti į jį dedamų lūkesčių (Self, 1975:178–203). PPBS nesukūrė šaunaus naujo racionalaus sprendimų priėmimo pasaulio: politika išliko. Tai pasakytina ir apie JAV federalinę valdžią, ir apie vietos valdžią kur nors Velse (Wildavsky, 1978a; Peters, 1986:124–131; Griffiths, 1987).

Nepaisant šio „iracionalaus" sprendimų priėmimo elemento išlikimo, svarbu pabrėžti, jog nors apskritai imant PPBS patyrė fiasko, jis tapo savotišku Trojos arkliu. PPBS požiūrį į NSA padarė sistemiškesnį, pabrėžiantį būtinybę valdžios sprendimų įeigą lyginti su jų išeiga ir rezultatais, priešingai anksčiau vyravusiam požiūriui, kai dėmesys pirmiausia buvo kreipiamas į tai, kam ir kaip turi būti leidžiami pinigai, o ne į tai, ką tokios išlaidos duoda.

Operacijų tyrimas (OT) ir sistemų analizė

Kaip idėjų bei metodikų visuma, OT, sistemų analizė ir sprendimų analizė pasižymi šiais bendrais bruožais (žr. Dror, 1989:237):

- orientacija į veiksmą ir tobulinimą;
- „racionalumo" ir „efektyvumo" vertybių išpažinimas;
- naudojimasis kvantitatyviniais modeliais;
- holistinis siekis aprėpti visus svarbius kintamuosius.

OT padaliniai buvo kuriami Antrojo pasaulinio karo metais Britanijoje ir JAV mėginant taikyti matematiką tokioms problemoms, kaip žvalgymo ir bombardavimo planų sudarymas bei radarinių instaliacijų išdėstymas. Po karo operacijų tyrimą imta propaguoti kaip mokslu grįstą metodą, skirtą taikos meto sprendimų priėmimui tobulinti. Šeštąjį ir septintąjį dešimtmetį, susikūrus OT draugijoms ir pradėjus leisti OT vadovėlius bei žurnalus, OT idėjos paplito ir kitose šalyse. Šiuo laikotarpiu vyravo „klasikinė" OT samprata. 1962 m. JK Operacijų tyrimų draugija pateikia tokį apibrėžimą:

> Operacijų tyrimas yra mokslo metodų taikymas kompleksinėms problemoms, kylančioms tvarkant dideles žmonių, mašinų, medžiagų ir pinigų sistemas pramonėje, versle, valstybės valdyme ir gynyboje. Į mokslinį sistemos modelį įtraukus tikimybinių bei rizikos veiksnių paskaičiavimus, siekiama sukurti naują modelį, kuris leistų numatyti ir palyginti alternatyvių sprendimų arba strategijų rezultatus. Tokių sistemų vadovybei siekiama padėti moksliškai formuoti savo politiką ir veiksmų strategiją.
>
> *(Cituojama pagal Burley and O'Sullivan, 1986:2)*

Klasikinė samprata remiasi sisteminio racionalumo idėja ir postuluoja procedūrą, grindžiamą logine stadijų seka, kuri leidžia pasiekti optimalų sprendimą. Rosenheadas (1989:3) taip nusako šias stadijas:

- nustatyk tikslus, išrikiuok prioritetus;
- išsiaiškink alternatyvias veiklos kryptis;
- numatyk veiksmų padarinius siekiamų tikslų atžvilgiu;
- įvertink padarinius bendroje vertybių skalėje;
- pasirink alternatyvą, kurios grynoji nauda didžiausia.

Sistemų analizė yra OT vedinys; dažnai cituojamame apibrėžime ji apibūdinama kaip „sisteminga pastanga padėti sprendimų priėmėjui pasirinkti veiksmų strategiją ... nustatant tikslus bei alternatyvas, lyginant jas jų padarinių atžvilgiu, naudojant tinkamą (kuo analitiškesnę) sąvokinę schemą, leidžiančią remtis ekspertiniu vertinimu ir intuicija" (Quade and Boucher, 1968:2). Sistemų analizė plačiai naudojama valdymo srityje (Black, 1961).

Alternatyvos ir tikslai, kaštai ir nauda – visa tai išreiškiama skaitmeninėmis reikšmėmis, taip sudarant jų apskaičiavimo, tad ir optimalaus sprendimo suradimo, galimybę (Morse, 1967; Pinkus and Dixon, 1981). Žodžiu, mėginama procesą objektyvizuoti, nesivadovauti grynai vertybiniais sprendimais. OT plačiai taikomas tokiose viešosios politikos sri-

tyse, kaip sveikatos apsauga, socialinės paslaugos, transportas, teisėtvarka ir mokesčių administravimas (Martin (ed.), 1985; Pinkus and Dixon, 1981). Skaitytojams, norintiems nuodugniau susipažinti su OT metodikomis ir jų taikymo viešajame bei privačiame sektoriuje galimybėmis, galima rekomenduoti keletą plačiai žinomų tekstų (Mitchell, 1993; Voss *et al.*, 1985). Čia mus pirmiausia domina pamatinės idėjos, kuriomis remiasi įvairios metodikos, bei jų implikacijos viešosios politikos tyrinėtojui.

OT ir sistemų analizė naudoja keletą standartinių priemonių, talkinančių sprendimų priėmimui:

- linijinis programavimas;
- sprendimų teorija;
- eiliškumo teorija;
- inventorizacinė kontrolė.

Linijinis programavimas yra „trūkstamų išteklių naudojimo geidžiamiems tikslams matematinė metodika ... kur išteklių stygius išreiškiamas kaip apribojimai" (Pass *et al.*, 1988:290). Jis taikomas sprendimams, susijusiems su tarpusavyje sąveikaujančiais kintamaisiais bei apribojimais. Jis plačiai naudojamas viešojoje politikoje, pirmiausia ekonominio bei kitokio planavimo srityse (Littlechild, 1991:53; Stokey and Zeckhauser, 1978: ch. 11). Linijinis programavimas siekia atrasti optimalią kintamųjų ir apribojimų kombinaciją netikrumo kontekste. Sudaroma tam tikra linijinių lygčių aibė, leidžianti problemą sumodeliuoti taip, kad būtų galima apskaičiuoti optimalų sprendimą.

Metodą nusako keturi žingsniai:

- suformuluok tikslus;
- nustatyk kintamųjų ir apribojimų santykius;
- nustatyk alternatyvas algebrinio pakeičiamumo metodu, tokiu kaip *Simplex*;
- apskaičiuok optimalų sprendimą.

Sprendimų teorija yra analizės atmaina, naudojama situacijose, kur turime tam tikrą sprendimų seką. Jos tikslas – atrasti optimalią strategiją atliekant racionalią kiekvienos sprendimų priėmimo fazės, arba stadijos, analizę. Ji ypač tinka analizuoti tokį sprendimų priėmimo procesą, kur turime reikalų su daugybe tarpusavyje susijusių sprendimų. Ji, pavyzdžiui, plačiai naudojama versle sprendžiant gamybos planavimo, įrangos atnaujinimo, gamybos procesų struktūros ir kontrolės bei inventorinių atsargų dydžio problemas. Yra kompiuterinių programų, padedančių taikyti „dinaminio programavimo technologijas" šiose ir kitose srityse.

Sprendimų teorijoje naudojamasi keliais modeliais bei metodikomis:

- tikslų – priemonių analizė;
- subjektyvi tikimybė;
- algoritmai;
- Bayeso analizė;
- sprendimų matricos;
- sprendimų medžiai.

Naudojami ir kiti OT metodai (linijinis programavimas, modeliavimas ir simuliavimas). Tačiau čia aptarsime tik du pamatinius: „matricas" ir „medžius".

Savo paprasčiausiu pavidalu sprendimų analizė naudojasi sprendimų, alternatyvų ir rezultatų matrica. Analizuojant vienetinius sprendimus sudaroma „išlošių matrica", nusakanti sprendimo priėmėjo alternatyvas. Naudojimasis matricomis, arba „išlošių lentelėmis", yra labai elementarus alternatyvų vertinimo pagal jų rezultatą (naudą ir sąnaudas) būdas (3.26 diagrama)

3.26 diagrama. Išlošių matrica

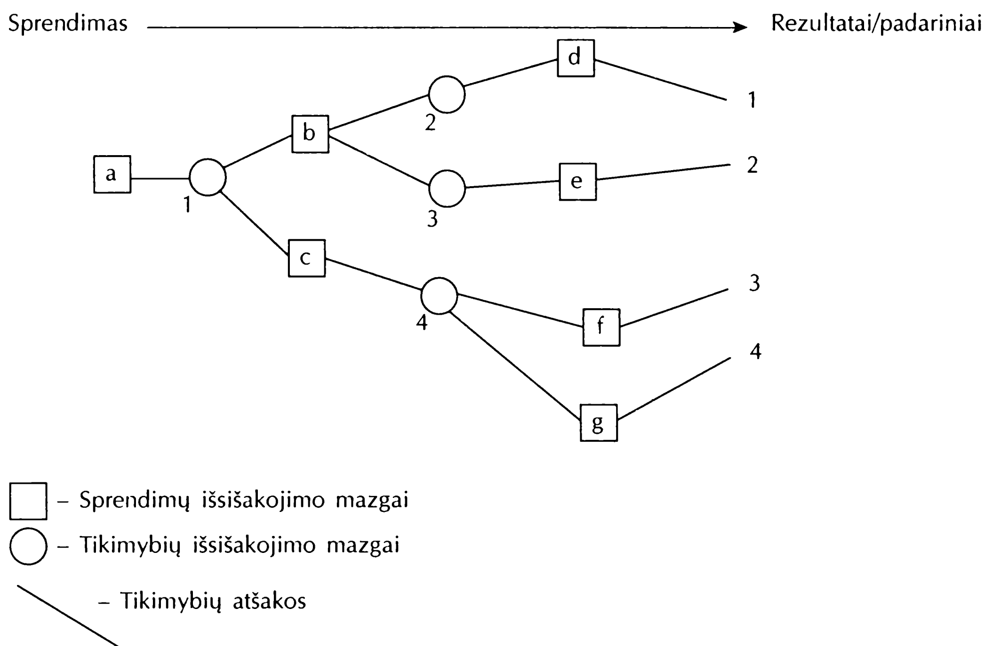
Politika	Rezultatai			
A	01	02	03	04
B	01	02	03	04
C	01	02	03	04

Sprendimų medžiai yra kitas analizės būdas, taikomas sprendimams, kurie „skleidžiasi laike ir priklauso nuo to, kaip tarpinius sprendimus veikia atsitiktiniai veiksniai mums judant nuo pradinio sprendimo prie geidžiamo galutinio rezultato" (Kidd, 1991a:193). Tokio daugiapakopio sprendimų priėmimo proceso atveju pasirinkimas iš alternatyvių kelių vyksta netikrumo sąlygomis. Skaičiavimuose turi būti atsižvelgta į atsitiktinių įvykių arba ankstesnių sprendimų rezultatų tikimybę. Taip projektuojant tam tikrą tikslą ar politiką supantį sprendimų medį siekiama surasti optimalią geidžiamo rezultato pasiekimo strategiją. Bent jau „kokybiniu" aspektu, šis analizės būdas teikia geriausių alternatyvų paieškos priemonę. Tačiau klasikinė OT koncepcija laikytųsi nuostatos, jog ir kiekybinio kaštų bei tikimybių apskaičiavimo problema, nors būdama sudėtinga, nėra „neįveikiama" (Kidd, 1991a:193). Svarbiausia – nustatyti tikimybės laipsnius. Šią užduotį padeda spręsti stochastinis modeliavimas, sprendimų priėmėjų nuovoka, viešosios nuomonės apklausos bei ekspertų vertinimai (Carley, 1980:116).

Sprendimų medį galima pailiustruoti paprasčiausiu būdu: pažymint sprendimų išsišakojimo mazgus (□), atsitiktinumo, arba netikrumo, galimybių išsišakojimo mazgus (○) ir tikimybių linijas. Pavyzdžiui, sprendimas *a* (3.27 diagrama) gali priklausyti nuo jo rezultatų tikimybės 1, kuri gali lemti sprendimus *b* arba *c*. Savo ruožtu sprendimai *b* ir *c* gali sukelti naujų netikrumo situacijų, kur vėl gali prireikti kitokių sprendimų ir t.t., kol galiausiai pasiekiame sprendimų padarinius, arba rezultatus.

Sprendimų analizė, naudojanti tokius modelius kaip išlošių matricos arba sprendimų medžiai, yra problemiška ta prasme, kad mėginama apskaičiuoti dalykus, kurie skendi tokioje netikrumo tamsoje, jog visi tokie skaičiavimai turi būti traktuojami labai atsargiai. Turint omeny pasaulio netikrumą ir gilumines naudos bei kaštų apskaičiavimo prob-

3.27 diagrama. Sprendimų medis



lemas, sprendimų analizę reikėtų laikyti ne tiek optimalių kelių paieškos priemone, kiek priemone, kuri, anot Carley, „sprendimų priėmėjams padeda geriau suvokti netikrumo problemas ir kaip šios problemos veikia jų preferencijas bei vadovavimo stilių" (Carley, 1980:118).

Eiliškumo teorija analizuoja to tipo pažįstamas situacijas, kurias patiriame stovėdami eilėje prie parduotuvės kasos arba prie pašto įstaigos langelio. Versle labai svarbu, kiek laiko eilėje sugaišta pirkėjas arba klientas. Eiliškumo teorija sprendžia laukimo vienokioje ar kitokioje eilėje problemas: kiek laiko jose sugaištama, kada atvyksta klientai, kaip kinta sugaišto laiko trukmė ir eilių ilgis. Ji taikoma tose srityse, kur paslaugų paklausa tenkinama naudojant eiliškumo principą, pavyzdžiui, centrinėse telefono stotyse, uostuose, sudarant gamybos planus. Viešųjų paslaugų srityje ši teorija ypač aktuali ten, kur paslauga teikiama eilės tvarka: sveikatos apsauga (eilės gulti į ligoninę); aprūpinimas būstu (eilės municipaliniam butui gauti); rūpyba (eilės pašalpai gauti); transporte (eismo valdymas). Littlechildas (1991:155–156) nurodo tris svarbiausius eiliškumo sistemų nagrinėjimo aspektus:

- Klientų atvykimas
  - Kaip klientai/vartotojai atvyksta?
  - Ar atvykimo srautas deterministinis?
  - Ar atvykimo srautas atsitiktinis?
  - Ar atvykimo srautas pastovus, ar ilgainiui kinta?

- Eilių disciplina
  - Ar eilė disciplinuota?
  - Ar joje „prasmunkama be eilės"?
  - Ar sistemoje vyksta klientų diskriminacija?
  - Ar žmonės gali keistis vietomis eilėje, ar gali keisti eiles?
  - Ar ribojamas eilės ilgis?
  - Ar klientai palieka eiles?

- Paslaugos mechanizmas
  - Kiek efektyvus yra paslaugos teikimo mechanizmas?
  - Kiek žmonių jį aptarnauja?
  - Kiek skiriasi jų paslaugų efektyvumas?

NSA požiūriu, priimant sprendimus turi būti atsižvelgiama ir į eilių trumpinimo kaštus, ir į greitesnių arba trumpesnių eilių naudą. Antai trumpesnės eilės gulti į ligoninę gali reikšti papildomus kaštus; politikai gali nuspręsti, kad turi būti leidžiama keistis vietomis eilėse, arba gali imtis diskriminacijos kai kurių pacientų kategorijų atžvilgiu; arba gali būti nuspręsta, kad optimaliausias eilių trumpinimo būdas – skatinti žmones jas palikti. Littlechildo schema paranki nagrinėjant tas viešąsias paslaugas, kurios skirstomos arba administruojamos pagal eiliškumo principą. Kaip matysime vėliau (4.4.8), nusivylimas šiuo principu grindžiamų sistemų rezultatais skatina nepasitenkinimą, protestus arba didėjantį traukimąsi iš tokių sistemų.

Inventorizacinės analizės priemonėmis siekiama atrasti efektyviausią atsargų, t.y. vidaus ar išorės paklausai sukauptų gėrybių panaudojimo būdą. Ji naudojama sprendžiant optimalaus gėrybių kiekio bei asortimento pasirinkimo, savalaikio jų papildymo klausimus. Pastarųjų dešimtmečių kompiuterių technologijos pažanga labai išplėtė šios analizės teorines ir praktines galimybes. Viešojoje politikoje inventoriaus valdymas nėra tik savalaikis įstaigų aprūpinimas popieriumi ir rašikliais. Šiais laikais, kai iš viešojo sektoriaus vis labiau reikalaujama mažinti kaštus ir paslaugų kokybe neatsilikti nuo privataus sektoriaus, inventorizacinės kontrolės sistemos darosi vis svarbesnės tose srityse, kur daug išlaidų skiriama atsargose laikomoms gėrybėms bei įrenginiams. Pavyzdžiui, sveikatos apsaugos sistemoje medicinos įrangos, vaistų bei kitokių medžiagų atsargų valdymas sudaro didelę jos biudžeto dalį. Jo tobulinimas gali sutaupyti lėšų ir jas skirti geresniam pacientų aptarnavimui (Lines, 1991:130–133). Gynyba yra dar viena sritis, kur į atsargas sudedami didžiuliai pinigai. Gynybos biudžeto kontrolei būtina griežta inventorizacinė kontrolė.

❖ Kokia nauda iš analizės?

Marvin B. Mandell, „Strategies for improving the usefulness of analitical techniques for public sector decision-making", in Nigro (ed.) 1984

Politikos analizės metodai, kaip operacijų tyrimas, programų vertinimas ir naudos–sąnaudų analizė dažnai kritikuojami dėl to, kad nepateisina į juos dedamų lūkesčių. Kaip pažymi Weis-

sas (1979), analizės naudojimas sprendimų priėmimo procese yra sudėtingas procesas, reikalaujantis, kad tyrimas būtų atliekamas organizaciniame, socialiniame, politiniame ir intelektiniame kontekste. Straipsnyje Mandellas teigia, jog ši kritika yra teisėta. Taikomieji politikos tyrimai (TPT) turi tapti naudingesni ir aktualesni sprendimų priėmimo procesui. Jis siūlo strategiją, grindžiamą keturiomis TPT taikymo fazėmis: inicijavimu; projekto sudarymu; projekto įgyvendinimu; produkto perdavimu potencialiems vartotojams. Daugiau dėmesio turi būti skiriama strategijai, kuria vadovaujasi sprendimų priėmėjai, užsakydami tyrimus. Kiekvienoje fazėje užsakovas, atsižvelgdamas į išlaidas, laiko ir pastangų sąnaudas, lankstumo reikalavimus, turės strateginių alternatyvų. Ekspertinis tyrimas savaime neduos didelės naudos, jeigu nebus efektyviai įtrauktas į sprendimų priėmimo procesą. ◆

Socialiniai rodikliai

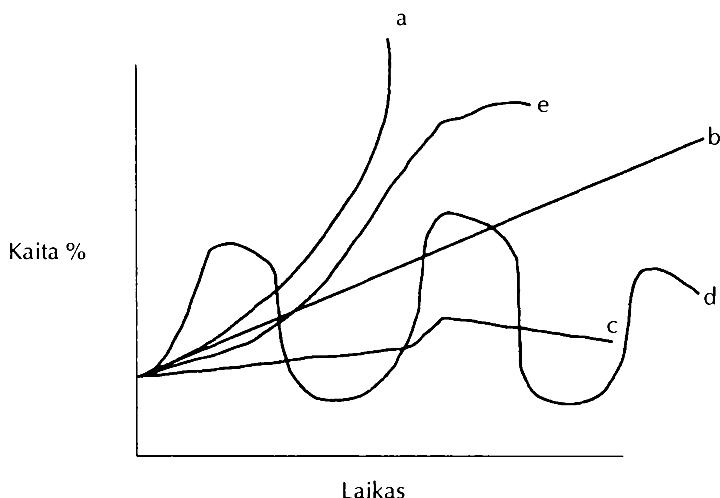
Socialinių rodiklių (SR) idėja iškilo septintąjį dešimtmetį JAV, kaip ekonominių rodiklių, įgijusių didžiulės reikšmės pokario viešojoje politikoje socialinis atitikmuo. Pirmiausia (šeštąjį dešimtmetį) duomenis apie socialines sąlygas bei tendencijas rinko daugiausia tarptautinės organizacijos, tokios kaip JT. Vėliau socialinės kaitos matavimas tapo akademinio ir valstybinio domėjimosi objektu daugumoje pramoninių ir daugelyje besivystančių šalių. SR išpopuliarėjimas liudijo tuomet vyravusį įsitikinimą valdžios pajėgumu spręsti socialines problemas. SR idėjos propaguotojai tikėjo, jog SR padarys ne mažiau revoliucinį poveikį viešajai politikai, nei ekonometriniai rodikliai. Tačiau kai aštuntąjį ir devintąjį dešimtmetį viešoji nuomonė pasisuko prieš valstybinį intervencionizmą, SR sąjūdis patyrė šiokį tokį nuosmukį, ir pirmiausia Reagano laikų Amerikoje bei Thatcher laikų Britanijoje (Miles, 1985:30–31).

Kaip ir NSA bei gerovės ekonomikos modelių atveju, socialinių rodiklių naudojimas kelia problemų, susijusių su vertybiniais sprendiniais. Rodikliai, kuriais matuojami tokie dalykai, kaip „gyvenimo kokybė", „sveikata", išsilavinimo lygis ir t.t., gali būti kritikuojami ir keliamas klausimas, ką tokios sąvokos reiškia, kas jas apibrėžia ir kas atrenka vienas, o ne kitas problemas (žr. konstruktyvizmo tezes apie socialines problemas 2.2.2 skirsnyje). Socialiniams rodikliams skirtoje literatūroje daug diskutuojama dėl „socialinio" matavimo vieneto apibrėžimo problemos ir dėl duomenų rinkimo bei interpretavimo sunkumų. Tokios problemos tampa ypač painios, kai mėginama lyginti skirtingas šalis, nes skiriasi tiek duomenų skaičiavimo, rinkimo ir apibrėžimo kriterijai, tiek ir jų patikimumas.

Septintojo dešimtmečio SR sąjūdžio idealai, kad SR teikiama informacija leis lengviau identifikuoti problemas ir tobulinti politikos formavimo bei sprendimų priėmimo procesus, nebuvo realizuoti (Brand, 1975). Socialiniai rodikliai atlieka tam tikrą vaidmenį sprendimų priėmime, nes sudaro bendrąjį kontekstą, kuriame formuojama politinė darbotvarkė. Duomenų skelbimas taip pat gali turėti įtakos „sisteminiams" darbotvarkės formavimo procesams, kuriuos aptarėme antrojoje dalyje. Kritikai kėlė tezę, kad socialiniai rodikliai tendencingai palankūs valstybinei intervencijai: pasirenkant rodiklius pasirenkama ir politiškai spręstinų problemų darbotvarkė (Henriot, 1970).

Socialiniais rodikliais naudojamasi konstruojant tendencijų kreives. Tokių kreivių forma, kryptingumas laiko bei kitų kintamųjų atžvilgiu sudaro kontekstą, kuriame gali būti svarstomi sprendimai. Pavyzdžiui, nustačius, jog šalyje arba regione egzistuoja specifinė demografinė tendencija, gali pasikeisti darbotvarkė, susijusi su senėjimo arba švietimo problemomis. Žinoma, klausimai, ką ši tendencija reiškia arba kaip ji nustatoma, yra susiję su vertybėmis ir su interpretacijos problemomis (Hogwood, 1992). Skirtingos tendencijos interpretacijos lemia skirtingus požiūrius į problemą, tad ir skirtingus padarinius išlaidų planams bei kitokiems viešosios politikos aspektams.

3.28 diagrama. Tendencijų tipai

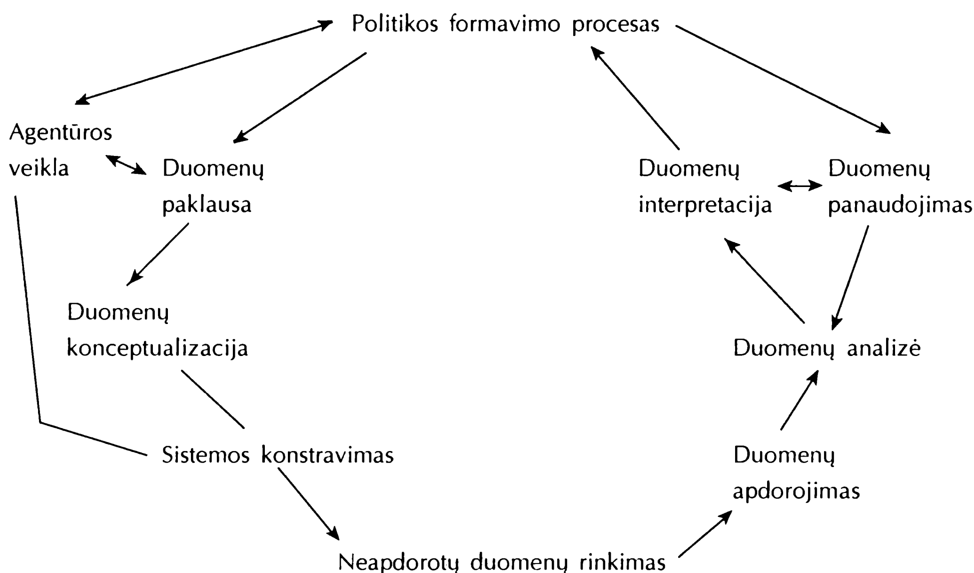


Šaltinis: Pagal Hogwood and Gunn (1984:134)

3.28 diagramoje matome keliolika tendencijų, kurios visos liudija bendrą kilimo per ilgesnį laiką tendenciją: *a* yra eksponentinė; *b* – linijinė; *c* – netolydi; *d* – ciklinė; ir *e* – S-kreivė.

Skirtingų tendencijų prognozės, teikiamos sprendimų priėmimo aplinkoje, kur net savaitė gali būti ilgas laikas, turės skirtingų implikacijų. Jeigu ir sutariama dėl kylančio tendencijos pobūdžio, gali būti nesutariama dėl tendencijos formos. Antai tam tikra interesų grupė gali palaikyti interpretaciją *b*, o valdžia teikti pirmenybę kreivei *c*! Tendencijų skirtingumą gali lemti ir pradinių duomenų, klasifikacijų bei laiko periodų skirtingumas. Tad SR nėra neutralūs „faktai". Šią tezę iliustruoja socialinės statistikos „gaminimo" būdas. Milesas (1985) į šį procesą siūlo pažvelgti kaip į „gamybos ciklą" (3.29 diagrama).

3.29 diagrama. Socialinių rodiklių gamybos ciklas



Šaltinis: Pagal Miles (1985:90)

Modelis parodo, kaip socialinių rodiklių gamybą reikėtų sieti su valstybinių agentūrų veikla; su tuo, kaip duomenis formuoja politinis procesas ir sprendimų priėmėjų paklausa tam tikros rūšies statistikai; su tuo, kokiems tikslams duomenys naudojami. Darbo pasidalijimas šiame gamybos procese yra svarbus veiksnys, į kurį būtina atsižvelgti nagrinėjant SR (ir kitų politiniame procese naudojamų duomenų) vaidmenį. Kaip pažymi Milesas (1985:92), nors šio darbo pasidalijimo detalės atskirose šalyse įvairuoja, galime skirti:

- aukščiausiojo lygmens politikos formuotojus;
- pareigūnus, kurie formuluoja duomenų paklausą;
- tuos, kurie konceptualizuoja ir interpretuoja duomenis;
- tuos, kurie konstruoja sistemą;
- tuos, kurie tiekia ir apdoroja duomenis;
- tuos, kurie atlieka duomenų analizę.

Milesas teigia, jog ciklinis modelis atskleidžia keletą svarbių problemų, susijusių su SR svarba viešosios politikos formavimo procesui:

> negalime duomenų ... paprasčiausiai pripažinti ... negalime jų traktuoti kaip neutralių faktų. Turime išsiaiškinti, kokios *sąvokos* eksplicitiškai arba implicitiškai naudojamos (administracinių agentūrų praktikoje). Turime išsiaiškinti *sistemos sandarą:* kokio tipo personalas atsako už neapdorotų duomenų teikimą ... kokias metodikas jis naudoja ... Mažiau matomas išoriniam statistikos vartotojui bus sistemos sandaros įtvirtinimas duomenų teikimo procese (vykdomas *duomenų teikimo pareigūnų*). *(Miles, 1985:93)*

Be to, žinoma, turime atsižvelgti į tai, kaip duomenys pateikiami. Kaip pastebi Milesas, kai kurie duomenys nėra skelbiami; o tie, kurie skelbiami, yra atrankos ir interpretacijos proceso rezultatas (Miles, 1985:94).

❖ Centrinė statistikos žinyba (CSŽ) ir jos informacinė misija

Ji gimė 1941 m. premjero Winstono Churchillio įsakymu; jam reikėjo geresnės statistikos tvarkant Britanijos karo metų ekonomiką. Iki 1989 m. ji buvo Kabineto dalinys, po to tapo atskiru departamentu, pavaldžiu Iždo kancleriui. 1991 m. ji tapo viena iš vyriausybės vykdomųjų agentūrų. CSŽ leidžia daug leidinių. Žinomiausi ir politikos analitikų daugiausia naudojami yra *The Monthly Digest, Economic Trends* ir *Social Trends* (London, HMSO).

Atsižvelgdama į laikmečio reikalavimus CSŽ skelbia savo „misiją":

> Mūsų misija – tobulinti sprendimų priėmimą, skatinti tyrimus ir daryti informacinę įtaką debatams teikiant kokybiškas statistikos paslaugas tiek valdžiai, tiek plačiajai visuomenei. (Church (ed.), 1995:I)

Leidinys *Social Trends* skiriamas platesnei auditorijai: „viešojo ir privataus sektoriaus politikos formuotojams; rinkodaros ir reklamos profesionalams; rinkos analitikams; žurnalistams ir komentatoriams; akademikams ir studentams; mokykloms; visuomenei apskritai" (*ibid.*: 3).

Social Trends 1995 m. tomas atspindi ketvirčio amžiaus socialinės analizės istoriją ir yra pirminis duomenų šaltinis apie įvairiausias tendencijas: demografines; namų ūkio ir šeimos; švietimo; užimtumo; pajamų ir turto; viešųjų ir privačių išlaidų; sveikatos; socialinės apsaugos; nusikalstamumo ir teisingumo; aprūpinimo būstais; aplinkosaugos; transporto; laisvalaikio. Jame pateikiamas ir visų analitinių CSŽ ataskaitų per visus šiuos metus bibliografinis sąrašas. Visur, kur įmanoma, palyginamaisiais metais imami 1971-ieji. Žodžiu, tai yra pagrindinis tekstas socialinių tendencijų klausimu. ◆

Poveikio įvertinimas

Šios metodikos dažniausiai naudojamos aplinkosaugos politikos srityje: tai iliustruoja Poveikio aplinkai vertinimas (PAV) *(Environmental Impact Assessment)*, kiek mažiau – Socialinio poveikio vertinimas (SPV) *(Social Impact Assessment)*. Kiek kitoks vertinimo tipas yra Technologinis vertinimas *(Technological Assessment)*. Tokios analizės tikslas – sukurti sąvokinę schemą, kuria naudojantis būtų galima vertinti tam tikro sprendimo poveikį gamtinei aplinkai arba visuomenei. Joje naudojamasi įvairiomis koncepcijomis bei metodologijomis. Vertinimas gali būti siejamas su modeliavimu ir kvantifikacinėmis metodikomis:

> Kiekviename sprendime turi būti atsižvelgta į labai skirtingus dalykus: į ekologinius siūlomos priemonės padarinius, į kai kuriuos neišvengiamai neigiamus tokios priemonės padarinius, į neatstato-

mų išteklių praradimą, kuris gali būti su tokiu sprendimu susijęs, į alternatyvias strategijas, į santykį tarp vietinės, trumpalaikės žalos aplinkai ir ilgalaikės produktyvumo kilimo perspektyvos.
(Andrew Goudie, cituojamas pagal Button, 1988:156)

PAV vertina potencialius projektų padarinius gamtinei ir socialinei aplinkai. Septintąjį dešimtmetį Jungtinėse Valstijose ir daugelyje kitų šalių PAV tapo privalomas visiems plataus masto ekonominės plėtros projektams. EB direktyva, priimta 1985 m., vertinimo pagal PAV reikalauja iš visų bendrijai priklausančių šalių. Ši direktyva nėra vykdoma visuotinai: Vokietijoje ir Nyderlanduose PAV reikalavimai turi įstatymo galią, o Jungtinėje Karalystėje jie buvo interpretuojami gana laisvai: dėl to kilo JK ir Europos Komisijos konfliktas. Tačiau PAV reikalavimai vis labiau pripažįstami ir griežčiau interpretuojami (Vogel, 1986:1143–1144), nors ir nėra teisiškai privalomi.

Dvi kitos poveikio vertinimo metodikos, mažiau išplėtotos ir siauriau taikomos, yra „socialinio poveikio vertinimo“ ir „technologinio vertinimo“. „Socialinio poveikio vertinimas“ nusako metodiką, kuri „į gamtinių, biofizinių, aplinkosauginių padarinių sąrašą siekia įtraukti socialinius bei socialinius ir ekonominius bet kurios naujos politinės programos, projekto ar politikos padarinius“ (Carley, 1980:131). „Technologinis įvertinimas“ yra pagalbinė sprendimų priėmimo priemonė, kuri JAV ir kai kuriose Europos šalyse „naudojama identifikuoti, analizuoti ir vertinti įvairius techninės bei technologinės raidos padarinius“ (Böhret, 1987:212) visuomenei ir ekonomikai, taip pat teisei, ekologijai ir demografijai. Jos šalininkų nuomone, ši sisteminė technologijos padarinių analizė gali „stimuliuoti... į ateitį orientuotą mąstyseną“ ir prisidėti prie ilgalaikio technologinės kaitos valdymo (Böhret, 1987:212).

❖ PAV potencialas

Praktiškai PAV virto NSA atmaina, taikoma ekologinėms problemoms. Tačiau kaip pabrėžia O'Riordanas (1976), PAV potencialas, racionalizuojant ir demokratizuojant sprendimų priėmimo procesą, beveik nėra išnaudojamas. O'Riordanas siūlo modelį, kuriame PAV būtų labiau integruojamas į vidinius, tarpdepartamentinius sprendimų priėmimo procesus ir paverstas platesniu politinio proceso tobulinimo forumu:

PAV nėra savaiminis tikslas, o veikiau politinio sprendimo ir veiksmo tobulinimo priemonė ... PAV turi išplėsti politiko statusą, atverti visuomenei daugiau galimybių dalyvauti politiniame procese ir apskritai palaikyti demokratijos funkcionavimą. Tačiau jeigu PAV tik prikergiamas prie esamo politikos formavimo ir sprendimų priėmimo modelio, tai jis gali tapti žalingu demokratijos ateičiai ir, paradoksalu, mūsų ekologinei gerovei.
(O'Riordan, 1976:215–216)

Deja, prabėgus dviem eksperimentavimo su PAV dešimtmečiams, neatrodo, kad šis potencialas išties realizuojamas dabartinėje ekologinių sprendimų praktikoje. ◆

3.8.7 Kokybiniai analizės metodai

Ne visos viešųjų sprendimų problemos gali būti sprendžiamos pasitelkus vien tik kiekybinius metodus. Kur problemos susijusios su platesniais strateginiais sprendimais ir kelia vertybių, emocijų, intuicijų, įsitikinimų konfliktus, ten gali tekti kliautis kokybiniais metodais. Tokių metodų ištakos labai įvairios. Kai kurie kilo iš gynybos bei užsienio politikos sprendimų priėmimo srities, kiti – iš privataus sektoriaus vadybos arba iš „sisteminių“ koncepcijų. Atsiradus „naujajai viešojo sektoriaus vadybai“ ir viešajame sektoriuje pradėjus plačiau taikyti verslo vadybos metodus, vadybinės sprendimų priėmimo koncepcijos tampa vis aktualesnės viešosios politikos tyrinėtojams.

Iš žinomiausių kokybinių metodų paminėtini:

- scenarijų rašymas;
- simuliacinė, žaidiminė ir kontrafaktinė analizė;
- kryžminė poveikio analizė;
- „smegenų šturmas“;
- Delphi analizė.

Scenarijų rašymas

Čia konstruojamas tam tikras loginis arba neprieštaringas esamos ir/arba tikėtinos būsimos situacijos vaizdas. Tai gali būti daroma grupinės diskusijos būdu, žaidimo forma arba individualiai, arba pasitelkus kompiuterį. Šis metodas dažniausiai siejamas su „futurologo“ *(sic)* Herrmano Kahno (1965) pavarde. Nuo septintojo dešimtmečio pradžios scenarijų rašymas dažniausiai taikomas gynybos bei užsienio politikos sprendimų priėmimo procese. Jį naudojant siekiama aiškiau suvokti ateities galimybes ir išsiaiškinti alternatyvių sprendimų padarinius, tad jis gali būti taikomas ir plačiau. Tačiau jis, žinoma, gali būti kritikuojamas kaip vien vaizduotės žaismas, kaip beletristika, o ne mokslas.

Simuliacinė, žaidiminė ir kontrafaktinė analizė

Žaidimas kaip analizės metodas atsirado gynybos ir užsienio politikos srityje. Žaidimas gali vykti kompiuterinės simuliacijos pavidalu arba „realiai“, dalyviams atliekant specifinius vaidmenis. Žaidimo tikslas – išsiaiškinti sprendimo alternatyvas bei jų padarinius, o tai gali atverti kelią kiekybinės analizės metodams. Anot Lasswello, žaidimas gali „išjudinti“ sprendimų priėmimo procesą ir mesti iššūkį įsitvirtinusioms prielaidoms ar nuostatoms ir kartu atskleisti „nepripažintus lūkesčius, poreikius bei tapatybes“ (Lasswell, 1971:154). Žaidiminiai bei simuliaciniai metodai plačiai taikomi versle ir viešajame sektoriuje, o pirmiausia – miestų planavimo kontekste (Zukerman and Horn, 1973). Pasak Lasswello, simuliacinės pratybos gali būti naudojamos „sprendimų seminaruose“, nes jos padeda jų dalyviams „ugdyti stipresnį realybės pojūtį“ (Lasswell, 1971:153).

Kitas sprendimų analizės būdas, naudojantis žaidiminius bei simuliacinius (taip pat kitokius) metodus, yra kontrafaktinė analizė (Baer and Fleming, 1976). Kalbant paprastai, ji reiškia priimto sprendimo ar esamos situacijos palyginimą su alternatyvių sprendimų padariniais. Jo tikslas – įsivaizduoti, kas būtų įvykę, jeigu būtų priimtas kitoks sprendimas.

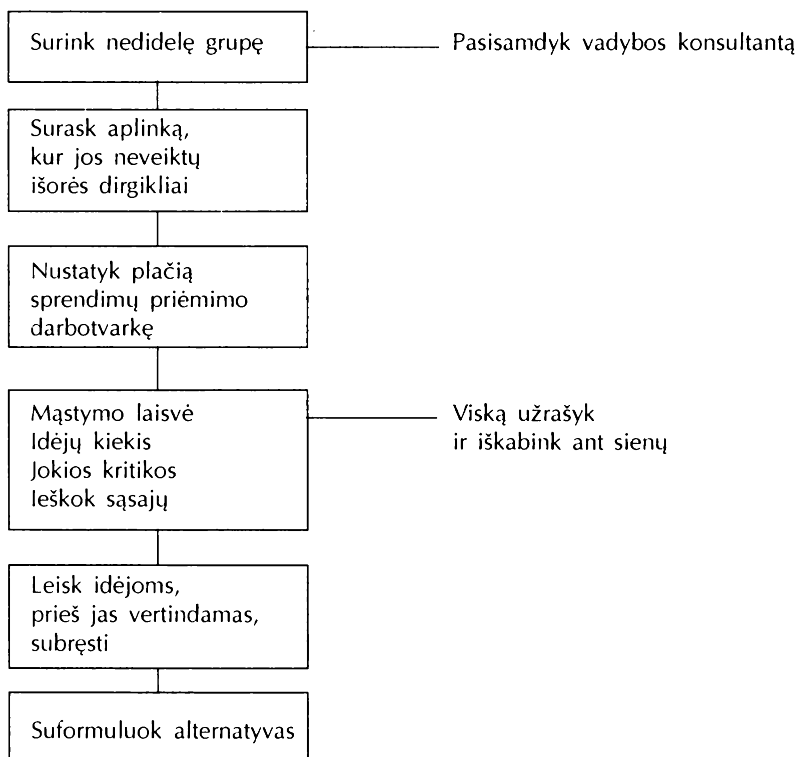
Kryžminė poveikio analizė

Kryžminio poveikio analizei parenkamas tam tikras pradinių įvykių ir galimų jų padarinių arba poveikių sąrašas; jis pateikiamas grupei analitikų, kad kiekvienas jų nurodytų tikėtinus poveikius (jeigu *A*, tai bus poveikis *b*, *c*, *d* ...; arba: Kokie įvykiai įvyks ir kokia tvarka?). Čia dažnai pasitelkiama ir kompiuterinė analizė. Nors praktiškai tokia analizė daugiausia yra kiekybinė, iš esmės ji vis dėlto išlieka kokybinė, nes savo prognozes ekstrapoliuoja iš tam tikros vertybiškai angažuotų prielaidų aibės (Carley, 1980:149–150).

Smegenų šturmas

Smegenų šturmo *(brainstorming)* metodas, kurio autorystė priklauso Alexui Osbornui (1953) ir kuris paplito šeštąjį dešimtmetį, savo ištakomis siekia nuostabųjį reklaminį ketvirtojo dešimtmečio pasaulį. Tai yra verslo pasauliui seniai žinomas pagalbinis sprendimų priėmimo metodas, pradėtas taikyti viešajam sektoriui (Adams, 1987:134–137). Kiti metodai yra „struktūrizuoti“ ta prasme, kad analizė vyksta pagal tam tikrą procedūrą, o smegenų šturmas sąmoningai nepaiso jokių prielaidų, jokių kritikos ribų, nepripažįsta jokios cenzūros: vykstant smegenų šturmui leidžiama griebtis bet kokių priemonių (3.30 diagrama). Jo tikslas – generuoti kuo didesnę idėjų aibę potencialiam sprendimui. Meto-

3.30 diagrama. Kaip atlikti smegenų šturmą



das turi ir savo kritikų. Tyrimai aiškiai rodo, jog smegenų šturmo metodas neišvengiamai susiduria su tam tikromis problemomis, į kurias būtina atsižvelgti jį vertinant (Huczynski and Buchanan, 1991:245–251):

- Ar jis neslopina kūrybinio mąstymo?
- Ar jis nekelia „grupinio mąstymo" grėsmės?
- Nepaisant idėjų gausos, kokia jų kokybė?
- Ar kūrybinis mąstymas yra nedisciplinuotas procesas?
- Ar grupės mąsto kūrybiškiau už individus?

Delphi analizė

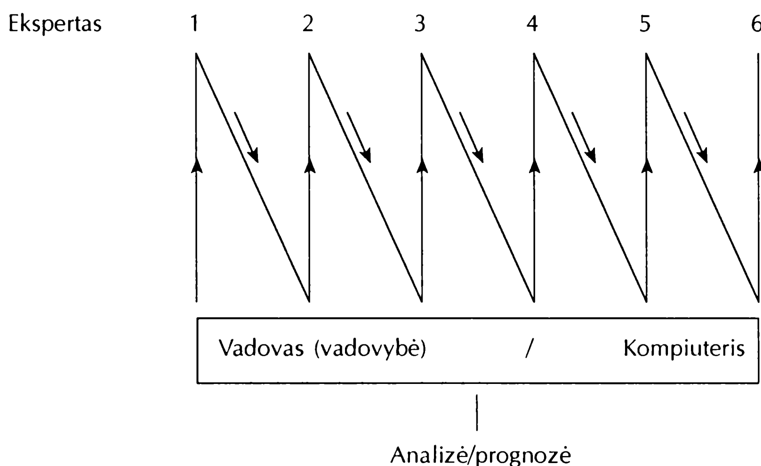
Delphi analizė yra dar vienas analizės metodas, sukurtas RAND korporacijoje septintąjį dešimtmetį. Viena iš problemų, su kuriomis susiduria žmonių tiesioginio kontakto metodai, yra tai, kad didelį poveikį analizei gali daryti tarpasmeniniai bei grupiniai santykiai. Pavyzdžiui, nėra garantijos, kad „smegenų šturmo" nepavers „grupiniu mąstymu". Nedidelė grupė, apgyvendinta atokiame viešbutyje ir patirianti intensyvaus darbo stresą, gali tapti vieno ar dviejų asmenų vyravimo arena; tokioje aplinkoje žmonės paprastai nesiryžta priešintis daugumos nuomonei. Atsižvelgdamas į šias psichologines aplinkybes *Delphi* metodas siekia tokios analizės, kuriai negrėstų analitikų tiesioginio kontakto problemos.

Pasirenkama anoniminių ekspertų grupė. Šie ekspertai bendrauja su vadovu ir/arba su kompiuteriu. Ekspertai neturi tiesioginių tarpusavio ryšių, jie bendrauja per vadovą/kompiuterį, kuris paskirsto jų klausimus/atsakymus kitiems grupės nariams. Remdamasis šiuo klausimų, atsakymų ir grįžtamųjų ryšių procesu vadovas (vadovybė) priima sprendimą. Taigi *Delphi* metodas teikia įrankį sprendimų priėmimui, kuris grindžiamas veikiau informacijos ir analizės „mainais", o ne tiesioginėmis „akis į akį" diskusijomis. Šis metodas kliaunasi ekspertais ir viliasi, kad „vadovybė" ir technologija galiausiai sukurs konsensusą (3.31 diagrama). Šiais požiūriais jis sulaukia kritikos. Vis dėlto daugelis viešosios politikos analitikų jį laiko parankiu tose sprendimų priėmimo srityse, kur egzistuojantys konfliktai negali būti išspręsti naudojant formalius racionalistinius metodus bei modelius (Dalkey, 1972; Linstone and Turoff (eds.), 1975).

Modifikuotas *Delphi* metodas gali būti naudojamas ir kaip kolektyvinių sprendimų priėmimo būdas. Pasak Robsono (1993), tai toks būdas, kai individualių sprendimų anonimiškumą garantuoja tai, kad kiekvienas grupės narys savo idėjas surašo kortelėje. Paskui vadovas pateikia bendrą tų idėjų sąrašą ir paprašo grupės narių jas surikiuoti savo siūlomų preferencijų tvarka. To surikiavimo rezultatas yra pagrindas bendrai diskusijai. Anot Robsono, procedūrai turi priklausyti:

- problemos ir duomenų išsiaiškinimas;
- individualus idėjų generavimas;
- idėjų sąrašo pateikimas;
- individualus idėjų surikiavimas;
- rezultato aptarimas.

3.31 diagrama. Delphi modelis



Galiausiai yra dar viena alternatyvi metodika, kurią labai mėgo senovės persai bei germanai ir kuri atrodo daug pigesnė už konsultantų paslaugas, be to, ir malonesnė – nusigerti. Herodotas pasakoja, jog persai ir germanai, prieš priimdami svarbų sprendimą, pirmiausia jį aptaria būdami įkaušę. Po to, išsipagirioję, jie dar kartą svarsto sprendimą, priimtą apsvaigus. Jeigu jis atrodo geras, jį priima; jeigu blaivioms galvoms jis pasirodo esąs netikęs, jį atmeta, ir procedūra pradedama iš naujo (žr. Mann, 1969:138). Mūsų laikais taip pat esama racionaliems metodams alternatyvų, dėl kurių nebūtinai reikia sunaikinti tūkstančius smegenų ląstelių. Kai kurias iš jų aptarsime tolesniame skirsnyje.

❖ „Kartografija" kaip sprendimų priėmimo įrankis

Pirmojoje dalyje jau kalbėjome apie žemėlapius ir kartografiją, kaip politinio proceso analizės modelių sisteminimo būdą. Tačiau kartografinė metafora gali būti naudojama ir kaip sprendimų priėmimo įrankis. Vieni iš originaliausių žmonių, pateikusių naujų mąstymo būdų, svarstant ir sprendžiant kompleksines problemas, yra bloliai Buzanai – Tony ir Barry. Jų metodais plačiai naudojasi tiek viešos bei privačios organizacijos, tiek individai. Daugybėje Buzanų knygų įtaigiai dėstoma „proto kartografijos" idėja, kaip sprendimų tobulinimo priemonė. Puikus įvadas į jų koncepcijas yra knyga *The Mind Map Book* (Buzan and Buzan, 1995). Knygoje pateikiama daugybė jų metodo pavyzdžių, kurie gali būti naudojami kartu su daugeliu sprendimų priėmimo metodų, anksčiau nagrinėtų šioje knygoje. *Viešosios politikos* skaitytojams ypač aktualus jų požiūris į kolektyvinį sprendimų priėmimo procesą. Jie siūlo įvairių strategijų, tobulinančių kolektyvinį problemų sprendimą, analizę, projektų svarstymą, įgūdžių formavimą bei lavinimąsi. Išskiriamos septynios pagrindinės stadijos:

- temos apibrėžimas;
- individualus „smegenų šturmas";
- aptarimas mažose grupėse;

- pirminio „protinio žemėlapio" sudarymas;
- kolektyvinio žemėlapio inkubacija;
- antrojo žemėlapio konstravimas;
- žemėlapio analizė ir sprendimų priėmimas.

(Buzan and Buzan, 1995:168–169)

Šiems „kartografiniams" problemų apibrėžimo metodams dabar yra sukurta įvairių kompiuterinių programų (Žr. Buzan and Buzan, 1995:274–281).

Ar būtent šia kryptimi turėtų žengti sprendimų priėmimui talkinanti analizė? Ar turime trauktis nuo tos rūšies „racionalios analizės", kuri remiasi nepamatuotomis prielaidomis apie žmogiškųjų problemų, žmogaus elgsenos ir pažinimo prigimtį? Šios knygos autorius į abu šiuos klausimus atsakytų teigiamai. Tokį pat atsakymą teikia vis daugiau OT specialistų. (Žr. Rosenhead, žemiau.)

Kita knyga, kuri gali būti perskaityta kaip priešnuodis nuo racionalistinių analitinių metodų, yra Morgan (1993), kuri plėtoja jo ankstesnės knygos *Images of Organization* (Morgan, 1986) idėjas. ◆

3.8.8 Alternatyvios racionalios analizės paradigmos

Pastaraisiais metais aiškiai pastebimas atšalimas tiems racionalios analizės metodams, kuriuos aptarėme anksčiau. Kaip ir sprendimų priėmimo proceso analizės atveju, sprendimų priėmimo modeliai tapo labiau pliuralistiniai ir įvairialypiai. Devintojo dešimtmečio pradžioje buvo galima teigti, jog OT krypčiai priklauso daugybė konkuruojančių mokyklų, tarp jų „oficialioji" paradigma, reformistai ir radikalai. Realiame pasaulyje buvo pripažįstama, kad sprendimų priėmimo problemos blogai struktūrizuotos, komplikuotos, slidžios, „nesutramdomos", skendinčios netikrumo ir konfliktiškumo liūne. Tačiau „oficialioji" racionalistinė paradigma į šiuos faktus nekreipė dėmesio. Kaip rašo Jonathanas Rosenheadas, vienas žinomiausių klasikinės racionalios analizės kritikų:

> Klasikinė analitinė pozicija postuluoja, jog tam, kad analizė galėtų prasidėti, reikia sutarimo dėl organizacijos tikslo. Tačiau tokia prielaida įtikinama tik tokiais analizės atvejais, kai turime reikalų su tomis palyginti paprastomis problemomis, kurios priklauso vieningo sprendimų priėmėjo jurisdikcijai ir kompetencijai. Analizė, nepripažindama problemų ir jų apibrėžimų tarpusavio priklausomybės, daugeliu požiūrių tampa nepritaikoma ar net žalinga analizuojamam procesui. Klasikinis operacijų tyrimas nesuvokia, jog sprendimų priėmimo arba problemų sprendimo pasaulyje gyvena tikslingai veikiančios žmogiškosios būtybės ir tokių būtybių grupės, kurias tik iš dalies vienija bendri interesai. O tai labai susiaurina jos pritaikymo galimybes. Ji apsiriboja tais atvejais ... kur teisėtai arba pagrįstai žmones galima traktuoti taip, tarsi jie būtų mašinos.
> *(Rosenhead, 1989:9–10)*

Pasak Rosenheado, racionalistinė analizė gali žengti į priekį tik plėtodama alternatyvias paradigmas, kurios savo išeities tašku pripažįsta realųjį pasaulį, o ne mašinos logika grindžiamą modelį. Jis taip apibūdina vyraujančios klasikinės ir alternatyvios paradigmos skirtumus:

❖ Vyraujanti racionalios analizės paradigma

- Problema formuluojama vieningo tikslo ir optimizavimo terminais; tikslų pliuralizmas, jeigu jis apskritai pripažįstamas, interpretuojamas vienmatėje skalėje;
- keliami pernelyg aukšti informuotumo reikalavimai, dėl to kyla duomenų iškraipymo, jų prieinamumo ir patikimumo problemų;
- postuluojamo sutarimo scientizavimas ir depolitizavimas;
- žmonės traktuojami kaip pasyvūs objektai;
- remiamasi vieningo sprendimų priėmėjo prielaida; postuluojami abstraktūs tikslai, iš kurių per hierarchinę pavaldumo grandinę gali būti dedukuoti konkretūs jų įgyvendinimo veiksmai;
- mėginama pašalinti ateities netikrumą.

Alternatyvi racionalios analizės paradigma

- Nėra optimizacinė; siekia alternatyvių sprendimų, kurie priimtini skirtinguose matmenyse;
- nuosaikūs informuotumo reikalavimai, kurie tenkinami „kietus" ir „minkštus" duomenis geriau integruojant su socialiniais vertinimais;
- aiškinant konfliktų ištakas siekiama paprastumo ir skaidrumo;
- žmonės konceptualizuojami kaip aktyvūs subjektai;
- skatinamas planavimas „iš apačios";
- pripažįstamas netikrumas; alternatyviems sprendimams siekiama išlaikyti atvirus kelius.

(Rosenhead, 1989: 1, 2, 3 lentelės). ◆

Alternatyvioji paradigma yra toji, kuri pripažįsta esminį sprendimų priėmimo proceso nestruktūrizuotumą. Tarp metodų, kuriais siekiama „praturtinti" sprendimų priėmimo procesą, o ne pasiekti „optimalų sprendimą", paminėtini šie:

- Kognityvinis „kartografija": Strateginių alternatyvų kūrimas ir analizė (SAKA);
- „Minkštųjų" sistemų metodologija (MSM);
- Strateginis pasirinkimas ir Sąveikaujančių sprendimų sričių analizė (SSSA);
- Gyvybingumo analizė;
- Metažaidimo analizė;
- Hiperžaidimo analizė.

Tai toli gražu nėra išsamus alternatyvių metodų, kuriais dabar naudojasi OT, sąrašas. Kuriasi ir vadinamosios „minkštosios" koncepcijos, pabrėžiančios būtinybę pripažinti, jog pasaulis veikia ne kaip loginė mašina (žr. Checkland and Scholes, 1990, kur „minkštosios sistemos" taikomos viešojo sektoriaus analizei). Alternatyviosios koncepcijos pripažįsta, jog analizė neišvengiamai vyksta nepakankamų žinių ir konfliktuojančių vertybių kontekste. Be to, alternatyvioji paradigma suvokia, jog racionali analizė, siekianti prisidėti prie sprendimų priėmimo tobulinimo, turi siekti politinio proceso didesnio atvirumo ir demokratiškumo. Tad modeliai, konstruojami „alternatyvioje" OT paradig-

moje, yra artimesni politinių teoretikų siūlomoms politinio proceso koncepcijoms, nei inžineriniams modeliams. Kitas esminis skirtumas yra tai, kad alternatyvi paradigma smarkiai apkarpo tą ekspertų galią, kurią jiems teikia mūsų anksčiau aptarti kiekybinės ir kokybinės analizės modeliai. „Klasikinė" paradigma laikosi požiūrio, kad viešosios politikos analizė turi reikalų su „faktais", o alternatyvūs modeliai „racionalų" sprendimų priėmimo procesą iš esmės traktuoja kaip tarpusavio mokymo/mokymosi procesą. Šią viešosios politikos kaip viešojo mokymosi idėją dar svarstysime ketvirtojoje šios knygos dalyje.

3.9 RACIONALUS SPRENDIMŲ PRIĖMIMAS IR IŠMANINGO VALDYMO PAIEŠKA

Dalykas, kuris politinio proceso analizę vienija su analize politiniame procese, yra jų abiejų pabrėžiamas informacijos ir žinių vaidmuo. Viešosios politikos analizė, kaip tyrimų sritis, daugiausia sprendimų priėmimo procese vadovavosi neopliuralistiniu požiūriu. Šioje perspektyvoje informacijos vaidmuo yra lemiamas. Politinio proceso teoretikai savo dėmesį telkia į idėjų ir informacijos filtravimą bei komunikavimą, o tie, kurie politinę analizę teikia pačiam politiniam procesui, savo dėmesį telkia į informacijos, žinių ir sprendimų priėmimo proceso „tobulinimo" sąsają.

Ir vis dėlto, kaip teigia Lindblomas ir Cohenas:

> Informacija ir analizė tėra vienas iš daugelio kelių į socialinių sprendimų problematiką, nes ... problemų sprendimas vyksta ir turi vykti per įvairias socialinės sąveikos formas, kur mąstymą, supratimą ar analizę atstoja veiksmas ... socialiniam sprendimų priėmimo procesui dažnai visiškai pakanka kasdieniškų žinių ir priežastinės analizės.
> *(Lindblom and Cohen, 1979:10)*

Tačiau nuo šeštojo dešimtmečio politikos analizėje vyravo racionalus „informacinis" modelis. Šiame amžiuje buvome fenomenalaus informacijos gausėjimo ir mūsų pajėgumo ją kaupti bei apdoroti didėjimo liudytojai. Politikos analizė su jos įvairiomis „kiekybinėmis" ir „kokybinėmis" koncepcijomis buvo viena iš reakcijų į šią informacinę revoliuciją. Kompiuterių atsiradimas taip pat buvo suvokiamas kaip galingas technologinis atsakas į sprendimų priėmimo racionalizavimą. Šiandieną tą technologiją galime laikyti veikiau problemos, o ne sprendimo, dalimi, tačiau idėja, kad kompiuteriai gali padidinti valdžios pajėgumą priimti išmaningesnius ir racionalesnius sprendimus, yra nuolatinė ir kerinti mokslinės fantastikos bei mokslinio valdymo tema. Sprendimų priėmimas, vadovaujamas ir atliekamas mašinų, o ne valdžios mechanizmo, – daugeliu požiūrių yra visiškai logiška racionalistinės sprendimų priėmimo sampratos išvada; tiesą sakant, būtent ši idėja buvo vienas svarbiausių įkvėpimo šaltinių politikos analizės raidai pokario epochoje.

❖ Kompiuteriai ir demokratinis sprendimų priėmimas

Idėja, kad kompiuteriai gali būti panaudoti sprendimų priėmimui demokratizuoti, yra patraukli tiems, kurie tiki technologijos stebuklais. Kandidatas į prezidentus H. Rossas Perot (kuris verčiasi kompiuterių prekyba) šią idėją padarė svarbiausia savo rinkimų kampanijoje 1992 metais.

C. B. Macpherson, *The Life and Times of Liberal Democracy*, 1977

Idėja, kad ... technologija ir telekomunikacijos atvers vartus tiesioginei demokratijai bet kuriame valdymo lygmenyje, yra patraukli ne tik technologams, bet ir socialiniams teoretikams bei politiniams filosofams ... Tačiau ... kažkas turi suformuluoti klausimus ... pavyzdžiui: „kokį procentinį nedarbo lygį sutiktumėte toleruoti, kad infliacija sumažėtų *x* procentais?" arba „kokių mokesčių padidinimą – (a) pajamų mokesčių, (b) pardavimų ir akcizų, (c) kitų (nurodykite, kurių) – jūs toleruotumėte mainais į *x*% padidėjusias išlaidas (1) senatvės pensijoms, (2) medicinos paslaugoms, (3) kitoms socialinėms paslaugoms ... (p. 97–98).

Macphersono mintis yra ta, kad net sprendimų priėmimo galią suteikus žmonėms, sėdintiems prie kompiuterinių terminalų, pačių klausimų parametrai vis vien turėtų būti nustatomi politikos formuotojų. Žinoma, žmonės gali siekti „nemokamų" gėrybių: reikalauti mokesčių mažinimo ir didesnių viešųjų išlaidų. Skirtingi žmonės siekia skirtingų dalykų, tad, jo nuomone, sunku įsivaizduoti sistemą, kuri galėtų suderinti visus šiuos skirtingus poreikius ir interesus. Kitas svarbus klausimas – formulavimo ir įgyvendinimo problema. Galbūt įmanoma naudojantis kompiuteriais apdoroti informaciją, išreiškiančią piliečių poreikius bei preferencijas, tačiau priimtos politikos ir jos įgyvendinimo detalės gali būti neprieinamos net kompiuterizuoto kaimo referendumui. ◆

Norbertas Wieneris (žr. Roszak, 1988:225), vienas iš kibernetikos tėvų, buvo ne vienintelis, kai šeštąjį dešimtmetį svajojo apie pasaulį, kuriame sprendimų priėmimą perims mašina, ištaisanti žmogiškojo proto ir politikos mechanizmo trūkumus. Per keletą dešimtmečių tokios naujos politikos viltys pamažu blėso, nes priešingai nei kai kurių žmonių viltys ir daugelio kitų nuogąstavimai, kompiuteriai neįgijo reikiamų sugebėjimų ir intelekto. Ir vis dėlto mitas, jog sprendimų priėmimo procesas gali būti patobulintas eliminavus žmogiškąjį elementą, išlieka gundantis tiek dėl racionalistinių (Simon, 1960, 1983), tiek dėl radikaliųjų motyvų (žr. Macpherson, 1977:94–95; Lindblom and Woodhouse, 1993:45–46; Slaton, 1991; Arterton, 1986)), ir kelia susirūpinimą skeptikams (Roszak, 1988; Perry, 1984).

Kompiuteriai kaip sprendimų priėmimo įrankiai išlieka labai patrauklūs OT analitikams – tiek „klasikinei", tiek „alternatyviajai" mokyklai. Informacinės technologijos (IT) naudojimas viešajame administravime bei planavime ypač intensyvus tokiose srityse kaip demografija, užimtumas, žemėtvarka ir transportas. Akivaizdu, kad IT smarkiai gali pagerinti vietinės ir nacionalinės valdžios priimamų sprendimų bei jų įgyvendinimo kokybę (England *et al.*, 1985). Tačiau svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad IT nauda ir jos kaštai

yra polemikos objektas. Antai vienoje apie IT naudojimą viešajame sektoriuje apžvalgoje daroma išvada:

> nepaisant didelių vilčių, kurios į ją dedamos, ji negali būti laikoma panacėja nuo visų ligų arba visraktis sprendžiant viešojo sektoriaus organizacijų problemas. Pakeitimai, būtini siekiant valdymą bei administravimą padaryti efektyvesnį, neatsiras automatiškai įdiegus vien šias technologijas. Šią technologinę pažangą turi papildyti kiti veiksniai.
> *(Isaac-Henry et al., 1993:110)*

Tarp šių veiksnių paminėtini politinė valia ir supratimas, taip pat sprendimų priėmimo struktūrų ryšys su politikų, biurokratų bei profesionalų elgsena (Reinermann, 1987:186).

❖ Harold L. Wilensky, *Organizational Intelligence*, 1967

Wilensky knygoje informacinę revoliuciją mėginama susieti su organizacine kaita. Jis siekia išsiaiškinti, kas lemia naudojimąsi žiniomis ir kaip nesugebėjimas pasinaudoti žiniomis gali būti siejamas su struktūriniais bei ideologiniais veiksniais. Kariniai sprendimai (britų teritorinio bombardavimo strategija Antrojo pasaulinio karo metais, Perlharboras, Kiaulių įlankos epizodas ir kt.) naudojami kaip analogai siekiant suprasti problemas, su kuriomis organizacijos susiduria nekarinėse viešosios politikos ir verslo srityse. Už karinės bei užsienio politikos ribų šalys labiau skiriasi žinių panaudojimo pobūdžiu, nes čia didesnę įtaką daro nacionalinės teisės bei politinės ekonomijos sistemos, konstitucinė sandara bei politinės institucijos. Nors jis neteigia, jog egzistuoja bendri žinių naudojimo dėsningumai, tačiau mano, kad egzistuoja bent trys bendri nesugebėjimo naudotis žiniomis veiksniai:

1 Struktūriniai atributai, kurie maksimizuoja žinių iškraipymą ir blokavimą: per didelė hierarchija; per daug specializacijos bei specializuotų vienetų; per didelė žinių centralizacija;
2 doktrinos, kurios maksimizuoja žinių iškraipymą ir blokavimą: „patvirtinančių faktų" paieška, vietoje kritinės interpretacijos; konfliktas tarp žinių rinkimo (tyrimo) ir slaptos operatyvinės veiklos; įsitikinimas slaptų žinių pranašumu; vertinimas vietoje analizės ir orientacijos;
3 problemų bei procesų tipai, maksimizuojantys žinių iškraipymą ir blokavimą: sprendimai, implikuojantys didelius kaštus, riziką, netikrumą ir tikslų bei metodų kaitą; įsitvirtinusios organizacijos primetamos problemos.

Wilensky siūlo keletą receptų, kaip sukurti „organizacinius saugiklius nuo informacinės patologijos", kurie numato struktūrų reformavimą bei hierarchijų smulkinimą. Baigdamas jis pabrėžia, jog politinės analizės „vunderkindai" nedaug gali prisidėti prie informacijos kokybės tobulinimo, nes nesugebėjimo naudotis žiniomis šaknys yra daug gilesnės, nei paprastai įsivaizduojama:

Atsižvelgdami į institucinį žinių deformacijos pobūdį, suvokdami daugelio svarbių sprendimų primygtinumą kartu suvokiame, jog lemiamą vaidmenį turi aukščiausiųjų pareigūnų įsitikinimai bei prietarai – tai, kas slypi jų galvose jiems pasirodžius scenoje ir pradėjus veikti ... simboliai, juos supantys kasdieniniame gyvenime ir formuojantys nuostatas. Ekspertai ir intelektualai, kurie moka rašyti, kalbėti ir lengvai dėstyti idėjas, daro rimtą įtaką kalboms ir potvarkiams, kontraktams ir įstatams, jų įtaka jaučiama teisinėse bei ekonominėse ataskaitose, valdžios pareiškimuose spaudai. Privačiose konferencijose jie formuoja politinio diskurso toną. Ir vis dėlto niekas iš tų, kurie nagrinėjo tokių doktrinų kaip „strateginis bombardavimas" arba „masinis atsakomasis smūgis", arba intervencijų į Kubą ar Vietnamą istoriją, nepatikės „ideologijos pabaiga", jeigu tai suprantame kaip pabaigą sisteminių iliuzijų, nuslepiančių socialinę realybę ... Pigūs šūkiai dažnai palaiko atgyvenusią politiką.
Skaitant šiuolaikinę žinių panaudojimo istoriją susidaro slogus įspūdis, kad žmonės valdžios viršūnėse paprastai yra atitrūkę nuo realybės, kad gerą informaciją sunku gauti ir dar sunkiau išklausyti, kad svarbiausi sprendimai dažnai priimami mažiausiai juos svarstant, kad išmintingo sprendimo galia yra išties reta savybė.
(Wilensky, 1967:190–191) ◆

Komentuodamas Wilensky argumentus Perrowas pastebi, jog idėja, kad informacija gali pagerinti sprendimų priėmimo procesą, paprastai keliama neatsižvelgus į kitus veiksnius:

Wilensky leidžia suprasti, jog jeigu informacija būtų geresnė, jeigu ji nebūtų iškraipoma biurokratinės hierarchijos, jeigu ji greitai pasiektų reikiamus žmones ir būtų naudojama nesibaiminant dėl padarinių karjerai ar tarpasmeniniams ryšiams, tai mūsų organizacijos funkcionuotų efektyviau ir tiksliau laikytųsi savo skelbiamų tikslų. Daugeliu atvejų su tuo galima sutikti ... Tačiau yra daugybė atvejų, kur informacijos problema, kaip atrodo, yra niekuo dėta. Informacija buvo prieinama, tačiau valdantieji paprasčiausiai nebuvo suinteresuoti ja naudotis. Struktūrų keitimas, hierarchijos lygmens mažinimas, biurokratinės „patologijos" šalinimas nedaug duotų, jeigu liktų nepasikeitę elito tikslai, požiūriai ar prietarai. Tačiau šių dalykų pakeitimas gali reikalauti visos visuomenės struktūros ir visų organizacijų, palaikančių tą struktūrą, pakeitimo.
(Perrow, 1986:170–171)

Žinių ir valdžios santykio problema yra tokia pat sena, kaip ir civilizacija. Mituose ir legendose randame pasakojimų apie tai, kaip magai ir viziriai siekia iškilti virš karalių. Platono teisingumu grindžiamoje valstybėje karaliauja filosofai. Francisas Baconas svajojo apie Utopiją, kur valdžioje bus mokslininkai. Šiuolaikinė mokslinė fantastika kupina panašių istorijų, kur mokslas ir racionalumas vaizduojasi galįs daryti geresnius sprendimus, nei paprasti mirtingieji. Wilensky ir kitų argumentai, kuriuose sugestionuojama, jog sprendimų priėmimo procesą galima padaryti mažiau deformuotą, galbūt mažiau fantastiški, nei pasakojimai apie Utopijas, kur valdo vyrai baltais apsiaustais, tačiau abiem atvejais remiamasi vienodai naiviomis prielaidomis apie tai, kaip funkcionuoja organizacijos bei visuomenės. Petersas pastebi: „Valdžia paprastai nesinaudoja visais „įrankiais", kuriuos turi savo įrankių dėžėje. Be to, trūksta teorijų, kurios valdžiai padėtų orientuo-

tis pasirenkant tinkamiausią įrankį. Todėl politikos formavimo procese tokį svarbų vaidmenį atlieka inercija, arba intuicija" (Peters, 1986:51).

Kas tada lieka iš idėjos, jog viešosios politikos mokslai tenkina informacinius sprendimų priėmėjų poreikius? Ar egzistuoja alternatyvos tam racionaliam modeliui, kuris valdymą vaizduoja kaip laivo „vairavimą" (iš lotynų *gubernare*, vairuoti), orientuojantis į mokslo ir žinių švyturį?

❖ Nuo išmaningo prie komunikatyvaus politikos formavimo?

O kas, jeigu nuo instrumentinio racionalumo sąvokos pereitume prie idėjos, jog sprendimų priėmimo tobulinimas reiškia komunikacijos, tarpusavio supratimo ir pasitikėjimo, atviros diskusijos ir bendradarbiavimo santykių tarp visų politinio proceso dalyvių plėtotę. Komunikatyvinė valdymo forma būtų ne iš viršaus nuleidžiamų žinių/sprendimų „procesas", o veikiau savotiška tarpusavio „mokymosi" atmainą.

„Komunikatyvinis valdymas"

Martinas Van Vlietas (1993) argumentuoja, jog šiuolaikinės visuomenės valdymo kompleksiškumas – agentų tarpusavio priklausomybė, tinklai, derybiniai „žaidimai", „mokymosi" procesai reikalauja ieškoti alternatyvų hierarchijos ir rinkos modeliams. Jo manymu, naujos paradigmos įžvalgų teikia Jürgeno Habermaso (1984) ir Dryzeko (1987) idėjos (žr. 1.6, 3.10.5). Didėjančio socialinio ir ekonominio kompleksiškumo sąlygomis bendradarbiavimas, tarpusavio nuolaidos, įtikinėjimas ir dialogas gali būti racionalesnė ir efektyvesnė strategija nei toji, kuri grindžiama interesų konfliktu. Vlietas kaip pavyzdį kelia 1989 m. sukurtą Olandijos Nacionalinės aplinkosaugos planą, kuriame atsispindi tai, kaip „komunikatyvinis" požiūris į valdžios ir verslo santykius padėjo sukurti racionalią „bendradarbiavimo" schemą priimant sprendimus dėl naftos ir dažų pramonės.

Pastaba: Apie komunikacinį racionalumą planavime žr. Healey, 1993.

Komunikacija, valdymas ir organizacijų bendradarbiavimas: ekologinė perspektyva

Tarporganizacinių santykių studijos paprastai vadovaujasi prielaida, jog viešpatavimo siekis, konfliktai ir konkurencija nusako būdus, kuriuos naudodamos organizacijos mėgina maksimizuoti savo interesus. O Habermaso ir Dryzeko siūloma „komunikacinė" paradigma pabrėžia, jog bendradarbiavimas ir dialogas taip pat gali būti racionali strategija kompleksinių priklausomybių sąlygomis. Bouldingas (1981), Vickersas (1965) ir Morganas (1986) parodo, jog organizacijos gali naudotis ne tik konkurencinėmis, bet ir komunikacinėmis ar bendradarbiavimo strategijomis. ◆

3.10 VIEŠOSIOS POLITIKOS ANALIZĖS KRITIKA

3.10.1 Racionaliosios analizės ribos

Modelių bei metodikų, siekiančių patobulinti sprendimų priėmimo procesą, naudojimo rezultatai toli gražu nėra vienareikšmiški. Prigimtinis politikos painumas priešinasi naiviam įsitikinimui, jog sprendimų priėmimo procesas gali būti kaip nors „racionalizuotas". Egzistuoja visiškai realios ribos tam, ką analitinės pastangos gali duoti realiam sprendimų priėmimo procesui. Keletas analitikų (Heineman et al., 1990:62–64) jas apibūdina taip:

- grynai informacinė šiuolaikinio politinio proceso perkrova;
- analizės naudojimas jau padarytiems sprendimams įtvirtinti bei legitimizuoti, o ne alternatyvoms, iš kurių galima būtų „racionaliai" rinktis, išaiškinti; kitaip sakant, sprendimų priėmėjai priima sprendimą ir vėliau ieško įtikinamo analitinio jo pagrindimo;
- analizės politizavimo neišvengiamybė; idėja, kad analizė gali būti neutrali, tėra mitas;
- analitikai nedisponuoja valdžia; jų pozicija politiniame procese yra palyginti silpna politinių ir biurokratinių interesų atžvilgiu;
- analizė gali įtikinamai diagnozuoti problemų priežastis ir siūlyti strateginius sprendimus, tačiau ją gali sužlugdyti nesugebėjimas tuos sprendimus įgyvendinti.

Darbo su „racionaliais" modeliais patirtis kėlė abejonių dėl to, ar politikos analizę apskritai verta konceptualizuoti loginių stadijų, arba etapų, terminais: problemos identifikavimas; tikslų apibrėžimas; alternatyvų svarstymas; sprendimo priėmimas; įgyvendinimas. Tiek sprendimų priėmimo procese, tiek paties proceso konceptualizacijoje šio modelio ribotumas skatino ieškoti kitokių požiūrių į racionalią politikos analizę. Kai kuriuos jų jau aptarėme šioje knygoje, tad prieš svarstydami alternatyvias politikos analizės koncepcijas glaustai reziumuokime.

Matėme, jog vyraujanti viešosios politikos analizės paradigma iš esmės buvo pozityvistinė ir racionalistinė. Šiai „racionalistinei paradigmai" priklauso mūsų svarstyti modeliai, pirmiausia NSA, OT bei sistemų analizė. Taip pat pastebėjome, jog šioje paradigmoje atsiranda vis daugiau nukrypimų nuo „klasikinės" pozicijos. Apskritai imant racionalistai pripažįsta tai, ką Simonas vadina „ribotu racionalumu". Tačiau pripažindami racionalumo ribotumą sprendimų priėmimą jie vis dėlto siekia padaryti „racionalesnį", arba „geresnį". Šią poziciją reprezentuoja tokie aštuntojo dešimtmečio tekstai: Dye (1976); Stokey and Zeckhauser (1978); Quade (1976). Tačiau tolesnį dešimtmetį šis sprendimų priėmimo racionalizavimo pagrindas vis labiau ėmė aižėti. Užuot analizę traktavus kaip sprendimų mokslą, keliantį grėsmę „politikai", pradedama vis labiau pripažinti, kad racionalios analizės pretenzijos patobulinti „problemų sprendimą" neturi realaus pagrindo. Politikos analizės praktika parodė, jog informacija, faktai, skaičiai bei analitinės išvados iš tikrųjų tėra politinių argumentų sudedamoji dalis. Analizė nėra nei poli-

tikos pakaitalas, nei „antipolitinė“ pastanga (Smith, 1972); ji yra veikiau politinio proceso papildinys ir tęsinys. Politikos analizė iš tikrųjų yra įtikinėjimo ir argumentacijos, o ne neutralios ekspertizės dalykas (Meltsner, 1976; Simon, 1983:97; Hogwood and Gunn, 1984:266–76; Putt and Springer, 1989). Majone'as (1989:1) taikliai pastebi: „Kaip tai puikiai žino politikai, nors tai dažnai pamiršta socialiniai teoretikai, viešąją politiką sudaro kalba. Argumentacija (rašytiniu ar žodiniu pavidalu) užima pagrindinę vietą visose politinio proceso stadijose.“ Ši idėja, kad politikos analizė nelaikytina moksliškai racionalių įrankių rinkiniu, metė iššūkį ortodoksų tikėjimui NSA, OT ir panašių metodų efektyvumu.

Yra daug koncepcijų, kurios ginčija idėją, jog politikos analizė turi šią pozityvistinę sprendimų priėmimo tobulinimo misiją. Jas suskirstysime į penkias kategorijas. (Tačiau svarbu pabrėžti, jog kaip ir kitais koncepcijų kategorizavimo atvejais, toks suskirstymas nereiškia idėjų ir jų autorių sudėliojimo į atskiras dėžutes: juos gali sieti įvairios priklausomybės bei panašumai.) Tad racionalistinės analizės oponentams priklauso:

- kritiniai racionalistai (3.10.2);
- politiniai realistai (3.10.3);
- juridininkai (3.10.4);
- kritiniai teoretikai;
- menedžeristai (3.10.6).

3.10.2 „Kritiniai racionalistai“

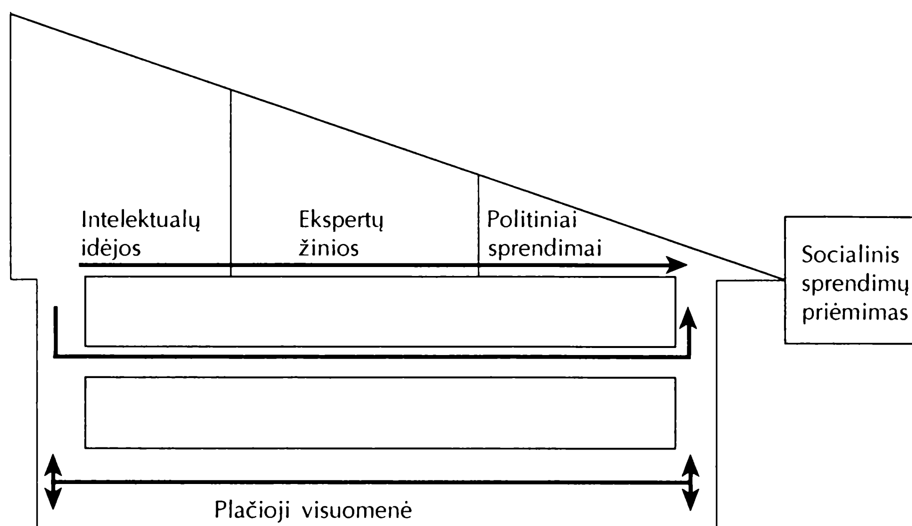
Kritiniai racionalistai yra tie, kurie pripažįsta racionalistinių koncepcijų kritiką ir siūlydami vidurio kelio modelius mėgina taisyti jų trūkumus. Du pagrindiniai kritinio racionalizmo atstovai yra Etzionis ir Droras, kurių idėjas jau nagrinėjome aptardami Simoną ir Lindblomą. Jie abu atmeta inkrementalizmą ir siūlo alternatyvas tiek racionalistinėms, tiek inkrementalistinėms koncepcijoms. Kaip matėme (3.4.4), Etzionio „mišraus skenavimo“ idėja turi būti interpretuojama platesniame jo darbų kontekste. Savo idėjas jis plėtojo daugelyje publikacijų (žr., pvz., Etzioni, 1983, 1988, 1993a, b). Pastaraisiais metais jis suartėjo su „komunitarizmu“ (žr. 1993a, b; 1994 ir 1.6). Vis dėlto viešosios politikos tyrinėtojui knyga *The Active Society* (1968) yra bene geriausias jo idėjų įvadas. Etzionio įsitikinimu, asmenybės transformacija suponuoja „jungtinį pačios bendruomenės transformavimosi aktą“ (1968:2). Galutinis viešosios politikos tikslas – skatinti kūrimąsi tokios visuomenės, kur žmonės yra aktyvūs savo bendruomenėse ir kur „politinis veiksmas bei intelektinė refleksija turėtų aukštesnį, viešesnį statusą“ (1968:7). To turi būti siekiama keliant individo ir visuomenės sąmoningumą, naujai akcentuojant „simbolizavimą“ kaip priešpriešą materialinei gerovei. Aktyvioji visuomenė yra toji, kuri „save pažįsta“ ir, naudodamasi šiomis žiniomis, transformuoja asmenį bei viešąją sritį. Socialiniai mokslai bei kitos žinios atlieka esminį vaidmenį „aktyvios visuomenės“ formavimosi procese. Tad priešingai nei Lindblomas, jis neatmeta analizės, kaip visuomenės (ir

asmenybės) tobulinimo priemonės. „Bendruomenės" akcentavimas jo vėlesniuose darbuose sietinas su jo tikėjimu žinių veiksmingumu kuriant atviresnį ir „autentiškesnį" viešosios politikos procesą (1968:635), kuriame plačiau ir tolygiau būtų paskirstomos žinios ir galia. Visuomenė kaip visuma labiau turi būti įtraukta į žinių bei „prielaidų bendruomenės", kuriomis remiasi sprendimų priėmimas, „tikrinimo" procesą (plg. Young, 1977; ir 3.7.7). (Šiuo požiūriu Etzionio ir Lindblomo teiginiai gana artimi.) Aktyvi visuomenė yra toji, kuri dalyvauja analizės procese. Intelektinis elitas, ekspertai ir politikai aktyvioje visuomenėje turi sąveikauti su plačiąja visuomene „kolektyvinio realybės testavimo" procese (žr. 1968:155–170):

> Visuomenė, turinti laisvę tikrinti savo idėjas ir išmėginti visiškai naujas bendrabūvio formas, negali į pasaulį ir save žvelgti vien pro politinėje valdžioje esančio elito prizmę; ji turi būti atvira fundamentaliai kritikai. Tokia savikritiška visuomenė, aktyviai naudojanti žinias, gali būti sukurta tik joje įsitvirtinus kritinei funkcijai.
> *(Etzioni, 1968:189–190)*

Etzionio požiūris į kritinę/politinę analizės ir pažinimo funkciją daugeliu požiūrių primena kai kurias Lasswello (1951b, 1970a), Lindblomo (1990) ir kai kurių kritinių teoretikų (žr. toliau) idėjas, tačiau skiriasi tuo, kad ypač pabrėžia „bendruomeninių" institucijų ir simbolių svarbą kritiškoje ir aktyvioje visuomenėje. Tad visuomenės „pertvarkymas" (žr. Etzioni, 1983) aprėpia tiek pažintinį, tiek ir moralinį matmenį.

3.32 diagrama. Etzionio „aktyvioji" visuomenė



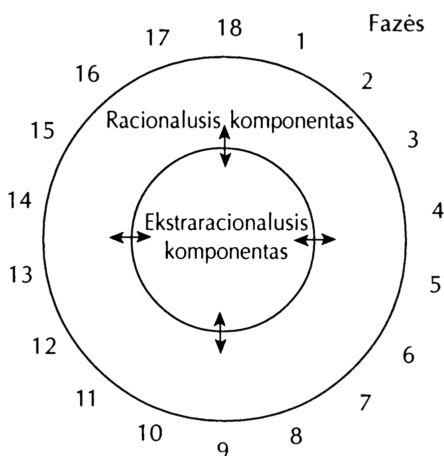
Šaltinis: Pagal Etzioni (1968:187).

Kitą modifikuotą racionalistinį politikos analizės modelį siūlo Yehezkelis Droras. Politikos analizė, jo nuomone, turi pripažinti, jog egzistuoja ekstraracionali supratimo sritis, grindžiama neartikuliuotomis žiniomis ir asmeniniu patyrimu (Dror, 1989:15–16). Jo „optimalaus“ politikos formavimo teorijoje analizės tikslas – padėti sprendimų priėmėjams plėsti savo akiratį dorojantis su pasauliu, kuris primena „nestabilų kazino“ (Dror, 1989:9). Vietoje palyginti paprastų grynai racionalistinio modelio fazių Droras konstruoja sudėtingą 18 stadijų modelį (Dror, 1989:163–164):

- Matapolitikos stadija
  1 vertybių apdorojimas;
  2 realybės apdorojimas;
  3 problemų apdorojimas;
  4 išteklių apžvalga, paieška, telkimas;
  5 politinių sprendimų sistemos konstravimas, vertinimas, rekonstravimas;
  6 problemų, vertybių ir išteklių išdėstymas;
  7 politikos formavimo strategijos nustatymas.
- Politikos formavimo stadija
  8 išteklių paskirstymas;
  9 operacinių tikslų, rikiuojamų pagal prioritetų skalę, nustatymas;
  10 kai kurių vertybių prioritetų nustatymas;
  11 alternatyvių politikos krypčių nustatymas, kai kurias išskyrus kaip „geriausias“;
  12 įvairių alternatyvų naudos/kaštų prognozavimas;
  13 alternatyvų naudos/kaštų palyginimas siekiant išsiaiškinti „geriausias“ alternatyvas;
  14 „geriausių“ alternatyvų naudos ir kaštų išsiaiškinimas, sprendžiant klausimą, kurią iš jų pasirinkti;
- Postpolitikos stadija
  15 polikos vykdymo motyvavimas;
  16 politikos vykdymas;
  17 įgyvendintos politikos vertinimas;
- 18 Komunikacija ir grįžtamasis ryšys, siejantis visas stadijas.

Modelis siekia atsižvelgti į skirtingų vertybių bei pasaulėvaizdžių realybę derindamas kertinius racionalistinio modelio elementus (tokius kaip naudos ir sąnaudų skaičiavimas ir tikslų bei alternatyvų rikiavimas pagal „objektyvius“ svarbos kriterijus) su „ekstraracionaliais“ elementais, kurių nepaiso „grynojo racionalumo“ modeliai. Kaip jau minėjome anksčiau, Droro analizė implikuoja itin technokratinį požiūrį į viešosios politikos mokslų vaidmenį, požiūrį, kuris nesiderina su Lasswello nuostata (žr. 3.10.6). Tačiau galbūt tikroji Droro analizės vertė priklauso ne tiek nuo preskripcinių jo modelio implikacijų, kiek nuo jo analitinio potencialo. Droro modelis sugestionuoja, jog viešąją politiką sudaro dvi sąveikaujančios „pofazės“. Tad aukščiau išvardytos 18 stadijų turi būti interpretuojamos kaip ciklas (3.33 diagrama), turintis racionalųjį ir ekstraracionalųjį aspektą (kalbant Vickerso terminais, – aprėpiantis „realybės“ ir „vertinimo“ sprendinius).

3.33 diagrama. Droro viešosios politikos ciklas



Šaltinis: Pagal Dror (1989; priedas B)

3.10.3 „Politiniai realistai“

Šiai grupei priklauso tokie autoriai kaip Charlesas Lindblomas, Aaronas Wildavsky ir Hogwoodas bei Gunnas, kurie politikos analizę laiko politinio proceso dalimi – politinės argumentacijos papildiniu, o ne jos pakaitalu. Politiniai realistai analizę suvokia kaip veiklą, kuri gali pakelti politinių debatų lygį. Apibendrindami šią poziciją Lindblomas ir Woodhouse'as rašo:

> Viešosios politikos kokybė priklauso nuo milžiniško intelektinių ir praktinių sąveikų tinklo, kuriame profesionalūs politikos analitikai atlieka tam tikrą vaidmenį. Trumpalaikėje perspektyvoje valdžios veiksmams nedaro lemiamos įtakos tų, kurie profesionaliai užsiima viešosios politikos studijomis, analizė, jų knygos, straipsniai ar pasisakymai. Labai dažnai geros atidžių tyrimų idėjos ignoruojamos, iškraipomos ir kitokiais būdais padaromos neveiksmingos ... Iš principo tie, kurie užsiima viešosios politikos analize, gali padėti pašalinti tuos politinio proceso aspektus, kurie trukdo politikai tapti išmintingesne. Jie gali padėti išplėsti svarstomų problemų ratą, pagilinti politinius debatus dėl problemų, sprendimo galimybių, alternatyvių politinių strategijų.
> *(Lindblom and Woodhouse, 1993:137)*

Atmesdamas idėją, kad analizė turi racionalizuoti sprendimų priėmimo procesą, Lindblomas argumentuoja, jog jos tikslas yra ne tiek racionalizavimas, kiek mėginimas padidinti visuomenių pajėgumą dorotis su netikrumu ir mokytis iš patirties (Lindblom and Cohen, 1979; Lindblom and Woodhouse, 1993). Lindblomo nuomone, tai reiškia, jog sprendimų kokybės gerėjimą lemia ne elitui teikiama analizė, o atviresnis politikos formavimo procesas, kur sprendimams daro įtaką platesnis idėjų, interesų, analizės bei socialinės patirties veiksnių derinys (žr. 4.6.4).

❖ Savivaldi visuomenė

Savo knygoje *Inquiry and Change* (1990) Lindblomas dėsto preskriptyvinį savivaldžios visuomenės modelį, kaip alternatyvą „moksliškai valdomos" visuomenės idėjai, kuria remiasi „vadovėlinis" požiūris į politikos analizę. Jis teigia, jog savivaldi visuomenė nuo „moksliškai valdomos" skiriasi šiais požymiais:

- Visos žinios laikomos negalutinėmis.
- Socialinis mokslas yra įprastojo pažinimo paspirtis, o ne jo pakaitalas.
- Kai kurios problemos socialiniam mokslui yra neįveikiamos. Mokymosi procese turi dalyvauti eiliniai piliečiai.
- Jausmai turi būti pripažinti kaip svarbus veiksnys, darantis įtaką problemų apibrėžimui.
- Nėra teisingų sprendimų, yra tik „gerai išmėginti" sprendimai.
- Sprendimų paieška vyksta žingsnis po žingsnio, einama bandymų ir klaidų keliu.
- Mokymasis reikalauja grįžtamojo ryšio signalų iš piliečių, pareigūnų, socialinių teoretikų ir kitų patirties.
- Politiniame procese turi būti siaurinamas elitų vaidmuo.
- Problemos neturi būti traktuojamos kaip socialinės „kontrolės" problemos.
- Demokratija ir piliečių dalyvavimas yra esminė sprendimų priėmimo tobulinimo sąlyga.
- Savivaldi visuomenė, užuot perleidusi savo problemas „sprendėjams", turi išlaikyti tam tikras savo problemų sprendimo galias.
- Sprendimai yra ribojami laiko ir erdvės – nėra universalių sprendimų.
- Savivaldi visuomenė kliaunasi ne vien protu ir nesiremia bendrais dėsniais ar „holistinėmis" teorijomis.

Analizės vaidmuo šiame modelyje radikaliai skiriasi nuo Bacono idėjos apie tai, kad žinios didina mūsų galią, tačiau jis atitinka Švietimo tikėjimą tyrimų svarba tikrinant ir kvestionuojant įsitvirtinusius įsitikinimus. Tad politikos analizė šiame naujame šauniame pasaulyje siekia plačiau atverti vartus komunikacijai:

- reikalaudama, kad politinės darbotvarkės formavimo procese būtų atsižvelgta į platesnį idėjų spektrą;
- gilindama politinių debatų pobūdį;
- užimdama apgalvotą šališką, o ne tariamai „neutralią" poziciją sprendimų atžvilgiu;
- kurdama lanksčius modelius, padedančius dorotis su netikrumu;
- skatindama mokymąsi iš patyrimo;
- spartindama mokymosi procesą;
- tobulindama paprastų žmonių, o ne vien valdančiojo elito, mąstyseną. ◆

Kitas žymus politinis realistas yra Aaronas Wildavsky, kuris, kaip ir Lindblomas, iš pradžių užėmė radikaliai pliuralistinę ir skeptišką nuostatą PPBS ir kitokių racionalių modelių atžvilgiu (žr., pvz., Wildavsky, 1969, 1971, 1975; Heclo and Wildavsky, 1974). Tačiau vėliau, veikiamas aštuntojo dešimtmečio peripetijų, jis pripažino politikos analizės reikalingumą ieškant pusiausvyros tarp planavimo ir rinkos. Vėlgi, kaip ir Lind-

blomo atveju, Wildavsky į analizę žvelgia veikiau kaip į politikos papildinį, o ne kaip į jos pakaitalą (žr. Wildavsky, 1979, 1980). Tad politikos analizė veikiau yra menas arba amatas, nei mokslas. Analizėje pasitelkiama „vaizduotė" ir atliekami „mintiniai eksperimentai":

Žodžiu, politikos analizė – tai išsprendžiamų problemų paieška. Bet kuri viešosios politikos pastanga susiduria su tikslų ir išteklių, plano ir politikos, dogmatizmo ir skepticizmo priešprieša. Kad išspręstume problemas, bent laikinai reikia šias priešpriešas sutaikyti.
(Wildavsky, 1979:17)

Tad pliuralistinėje visuomenėje politikos analizės paskirtis:

susieti išteklius su tikslais – socialines sąveikas balansuojant su intelektiniu vyksmu taip, kad išryškėtų skiriamoji skepticizmo ir dogmatizmo linija.
(Wildavsky, 1979:19)

Kaip ir Wildavsky (1979, 1980), Hogwoodas ir Gunnas (1984) analizę traktuoja kaip politikos papildinį, kuris leidžia pakelti problemų ir alternatyvių sprendimų svarstymo kokybę. Savo modelyje jie postuluoja įvairialypius politikos agentus, naudojančius politikos analizę kaip argumentą. Jie atsiriboja nuo „sterilių", „racionalistiškai sisteminių", inkrementalistinių stereotipų ir užima pragmatišką poziciją, kuri pripažįsta, jog:

kai kurioms problemoms visada reikia labai politizuotos, pliuralistinės, derybinės ir inkrementalistinės traktuotės. Tačiau kai kurioms kitoms problemoms ... reikia kur kas planingesnio analitinio sprendimo ... Nėra vienintelio „geriausio" sprendimų priėmimo būdo, kaip nėra universalaus „geros organizacijos" kriterijaus. Diagnostiniai įgūdžiai, kurių čia reikia, yra tiek sugebėjimas suvokti politiškai jautrių temų plonybes, tiek techniniai planavimo bei analizės įgūdžiai.
(Hogwood and Gunn, 1984:62)

3.10.4 Juridinis modelis

Juridinį modelį *(forensics)* aptarėme anksčiau, skirsnyje apie „argumentacinį" politikos analizės posūkį (2.7.3). Pažymėjome, jog formuojant politinę darbotvarkę argumentacinės koncepcijos savo dėmesį telkia į politinio diskurso retorinę bei įtaigos galią. Juridinės politikos analizės koncepcijos iš esmės skiriasi nuo vyraujančios paradigmos su jos racionaliomis metodikomis. Šių koncepcijų atstovai politikos analizę traktuoja pagal analogiją su teisminio tyrimo („juridiniais") metodais. Tokia analizė į politikos argumentus žvelgia veikiau jų įtikinamumo, o ne kvazimokslinio įrodymo ar racionalios „tiesos" požiūriu. Politikos analitikas labiau panašus į teisėją, atliekantį liudytojų apklausą, negu į mokslininką, atliekantį eksperimentą arba darantį skaičiavimus. Anot vieno žinomiausių šios srovės autorių, Martino Reino, politikos analizė „seka pasakas":

Politinis konsultavimas ir socialinių programų konstravimas primena pasakų pasakojimą. Tarsi pasakėčiose ar pasakose analogijos priemonėmis siekiama realybę suprojektuoti pagal archetipinius siužetus. Kitaip sakant, teikiama įvykių interpretacija, turinti normatyvinių implikacijų veiksmui ...
(Rein, 1976:266)

Tokios analizės rezultatai negali būti vertinami kaip teisingi ar klaidingi, veikiau turi būti aiškinamasi, ar jos „pasakojimai" įtikinami ir kuris iš jų įtikinamiausias. Tiesos ar įrodymo klausimai, kuriuos pateikia racionalistinė analizė, čia apskritai nekeliami. Kai kurie pasakojimai labiau įtikinami arba teikia geresnių įžvalgų į problemų bei sprendimų esmę. Pasak Reino, nėra kitų būdų spręsti alternatyvių pasaulėvaizdžių, arba paradigmų, nesutarimus. Politikos analizės užduotį jis nusako taip:

Jos užduotis – sprendimų priėmimo procesui ir socialinei praktikai teikti liudijimus ir jų interpretaciją. Tai reiškia, jog ne tik išsiaiškinami alternatyvių veiksmų padariniai, bet ir pateikiama mūsų veiklos visuomenėje interpretacija: ką ir kodėl darome, ką galėtume daryti kitaip, jeigu mūsų netenkina esamoji padėtis. Mąstymo būdas, kuriuo vadovaujamės politikos analizėje, reikalauja atsižvelgti į teoriją, faktų ir vertybių sąveiką. Šios dvasinio gyvenimo srities analizė ypatinga tuo, kad mąstymas apie politiką labiau nei kitose srityse yra susijęs su veiksmu ir pats sudaro neatsiejamą politikos dalį. Kai mąstome apie tai, ką darome arba apie tai, ką turėtume daryti (politikos analizė), mūsų išeities taškas yra jau vykdoma politika. Tad mūsų mąstymas yra konkreti praktinės patirties išraiška.
(Rein, 1983:83)

Šioje faktų, teorijų ir vertybių pynėje „pasakos", kurias politikos analitikai seka sprendimų priėmėjams, negali būti patikrintos pagal kokius nors objektyvius kriterijus. Jokia mokslinė procedūra ar racionali metodika nėra pajėgi išardyti šio faktų, teorijų ir vertybių rezginio. Tad analizės objektas yra šios paradigmos, kurių rėmuose priimami politikos sprendimai, ir jų įtikinimamumo laipsnis. Nors Reinas pripažįsta, jog reikia vengti beviltiško pliuralizmo, kur niekas negali būti nei patvirtinta, nei paneigta, neaišku, ar jo paties koncepcija išvengia tokio likimo (ar net blogiau, – to beviltiško reliatyvizmo, kur visos koncepcijos lygios). Tai turėdami galvoje galime pažvelgti į kitus „juridinės" mokyklos atstovus, kurie laikosi formalesnio, arba logiškesnio, požiūrio į tai, kaip konstruojami politiniai argumentai.

Pavyzdžiui, Parisas ir Reynoldsas (1983) teigia, jog politiniai argumentai iš esmės yra ideologiniai konstruktai, tačiau jie pretenduoja į racionalumą ta prasme, kad siekia nuoseklumo (savo „pasakos" loginio neprieštaringumo, vertybių ir veiksmų darnos), atitikimo tikrovę (pasakos suderinamumo su empiriniais duomenimis) ir pritaikomumo (jos siūlymų įgyvendinamumo). Šis modelis, palyginti su Reino nebendramačių pasakojimų įtikinamumo idėja, teikia kiek aiškesnę politinių argumentų tikrinimo ir jų atrankos politiniame procese procedūrą, tačiau ir jį slegia reliatyvistinė tezė, jog nėra objektyvaus ideologijų pasirinkimo kriterijaus. Reino, Pariso ir Reynoldso nuomone (žr. taip pat Anderson, 1988), politikos analizė – tai iš esmės pastanga išaiškinti skirtingų paradigmų vedinius bei padarinius sprendimų priėmėjams ir plačiajai visuomenei.

Dar kiti „juridinės“ stovyklos atstovai atsiriboja nuo Reino *et al.* pozicijos ta prasme, kad siūlo tam tikrus tiesos nustatymo kriterijus. Jų požiūriu, politikos analizė naudojasi taisyklėmis, kurios gali padėti nustatyti politinių argumentų vertę. Žymus šio metodo atstovas yra Williamas Dunnas, kuris pabrėžia, jog politikos argumentams galima pritaikyti aiškius patikrinamumo testus, kurie leidžia prieiti sprendimų, grindžiamų kažkuo daugiau, nei tik pasaulio, kur visi pasakojimai lygūs, subjektyvizmu ir reliatyvizmu. Pasak Dunno, ne visi argumentai lygūs: kai kurie yra logiškesni ir teisingesni už kitus. Jis atmeta eksperimentalizmo, lokalinės socialinės inžinerijos idėjas, taip pat mokslinio aiškinimo modelį ir teigia, jog patikimesnį pagrindą politikos analizei teikia jurisprudencija:

> Juridinė metafora ... atkreipia mūsų dėmesį į tai, kad argumentacija yra racionalaus advokatavimo procesas, kuriam vykstant paliestos pusės kelia konkuruojančias žinių rekonstrukcijas. Šis konkurencinis žinių rekonstravimo procesas, kitaip nei konkurencinis eksperimentavimas, teikia pagrindo pragmatiškesnei ir labiau dialektinei tiesos sampratai, kur socialinis diskursas atlieka refleksyvų ir kritinį vaidmenį kuriant naujas žinias. Pažinimas nebėra grindžiamas dedukciniu tikrumu ar empirinių faktų atitikimu, jis veikiau grindžiamas pažintinių pretenzijų, keliamų socialinio proceso eigoje, santykinio adekvatumo kriterijais.
>
> *(Dunn, 1993:264)*

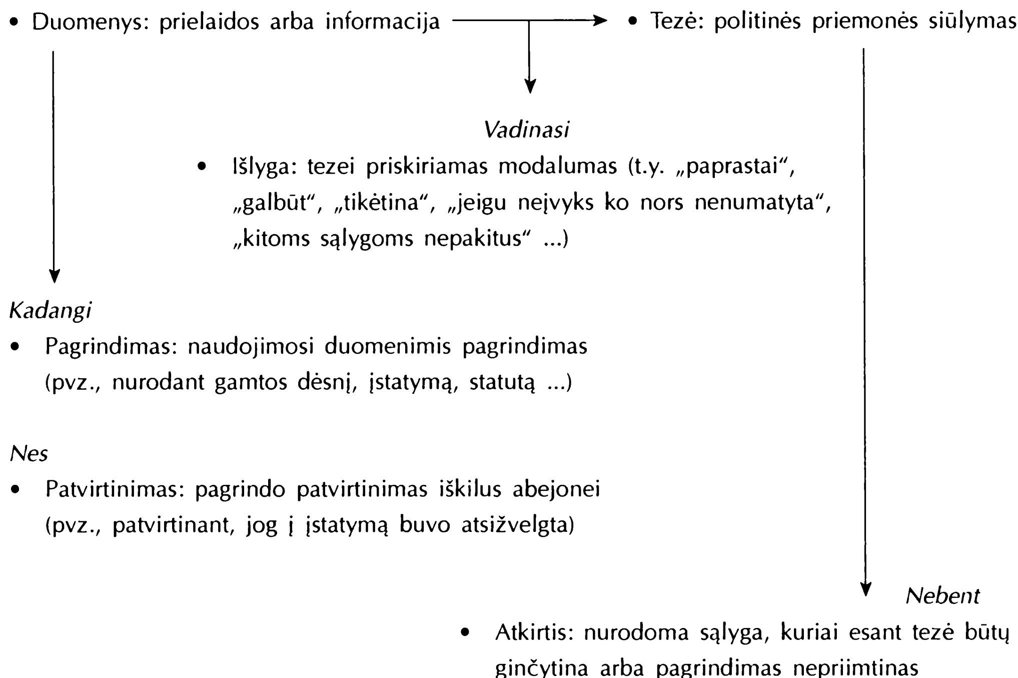
Dunno darbams šioje srityje daugiausia įtakos padarė Stepheno Toulmino (1958) idėjos apie „racionalaus įtikinėjimo“ vaidmenį tiek pažintiniame, tiek „kasdieninės kalbos“ kontekste. Dunno įsitikinimu (1993:265), Toulmino „transakcinis“ modelis teikia:

- vaizdinę priemonę, kuria galima pasinaudoti klasifikuojant analitikų ir sprendimų priėmėjų argumentus;
- kritinį ideologijų analizės metodą;
- modelį, kurį plėtojant galima sudaryti standartų, taisyklių bei testų tipologiją; ja naudojantis galima vertinti idėjų pretenzijų į tiesą ir naudingumą pagrįstumą.

Kartu su kitais „juridiniais“ analitikais (Fischer, 1980; Hambrick, 1974; Macrae, 1976, 1993) Dunnas pateikė gausybę tipologijų, kurios, jo įsitikinimu, gali būti naudojamos tikrinant tezes bei argumentus, t. y. „atskleidžiant neartikuliuotas normas ir neišanalizuotas prielaidas, kurios formuoja ir dažnai deformuoja žinių įgijimo ir taikymo procesą“ (Fischer and Forrester (eds), 1993:14). Kalbant glaustai, bet kuriam viešosios politikos argumentui iškeliama daugybė klausimų, leidžiančių išsiaiškinti jo struktūrą. Šie klausimai sudaro šešis pagrindinius blokus (žr. 3.34 diagramą):

- duomenys;
- tezė;
- pagrindimas;
- patvirtinimas;
- atkirtis;
- išlyga.

3.34 diagrama. Dunno juridinis modelis



Šaltinis: Pagal Dunn (1993:264)

Pasak Dunno, šio tipo modelis teikia procedūrą, kurią taikant galima tikrinti viešosios politikos argumentų struktūrą, jų pagrindimo būdą, aktualumą ir adekvatumą. Naudodamasis teismine praktika kaip politikos analizės modeliu Dunnas teikia radikalią alternatyvą „racionalioms" ir „mokslinėms" koncepcijoms. Suvokę analizę kaip procesą, kur operuojama „transakcinėmis", sandorių žiniomis, savo dėmesį galime sutelkti ne tiek į „įrodymo" problemą, kiek į tai, ar argumentai atlaiko „teisminę" apklausą. Skirtingai nuo reliatyvizmo, kurį implikuoja Reino modelis, Dunno koncepcijoje postuluojama, jog sprendimų priėmimas gali būti grindžiamas tam tikrais teorinių ir praktinių viešosios politikos tezių vertinimo standartais. Vis dėlto ji yra labai techninė ir tam tikra prasme vieno tipo ekspertą (racionalių metodikų žinovą) ji tik pakeičia kito tipo ekspertu (socialiniu teoretiku, išmanančiu socialinių mokslų filosofiją). Čia vėl galima priminti Lindblomo argumentą. Ar šios rūšies analizė galėtų turėti kokios nors įtakos realiam sprendimų priėmimo procesui? Tai problema, turinti gilias istorines šaknis: prieš porą tūkstančių metų Platonas siekė sukurti valdymo sistemą, kur filosofai būtų karaliai. Ar politikos analizė turi būti kažkas daugiau, nei tik ekspertų galia? Teigiamai į šį klausimą atsako tie, kurie vadovaujasi „kritine teorija".

3.10.5 „Kritiniai teoretikai“

Politikos analizę jie suvokia kaip veiklą, kuriai svarbu radikalūs socialiniai pokyčiai didesnės lygybės link, nes esą tik tada sprendimų priėmimas gali būti tobulesnis. Užuot ieškojusi priemonių, kurios sprendimų priėmėjams leistų geriau naudotis informacija bei žiniomis, kritinė analizė mus ragina patį sprendimų priėmimo procesą padaryti fundamentaliai atviresnį – daugiau galių suteikti piliečiams. Pagrindinę šios analizės nuostatą – kritiškesnio koncepcijų bei argumentų vertinimo būtinybę – svarsto Dunnas ir Reinas. Jeigu, kaip teigia Dunnas, žinios yra „tezės“, dėl kurių „deramasi“, tai iš čia išplaukia, jog argumentai bei prielaidos, turinčios įtakos sprendimų priėmimo procesui, turi būti atviros visapusiškai kritikai iš kuo įvairesnių pozicijų. Dunnas, pavyzdžiui, pabrėžia, jog „transakcinis modelis gali didinti individo ir kolektyvo mokslumo galias ir taip prisidėti prie emancipacinių reformų“ (Dunn, 1993:284). Problema, kurios sprendimą kritinė politikos analizė laiko sprendimų priėmimo proceso tobulinimo galimybės sąlyga, – *kaip pasiekti šią emancipaciją?*

Panagrinėsime porą modelių, „integracinį“ ir „komunikacinį“ (Dryzek, 1987), kurie parodo, kokiomis sąvokomis operuojama kritinėje politikos analizėje. Integracinį modelį iliustruoja Haroldo Lasswello „sprendimų seminarų“ idėja, komunikacinį – Johno Dryzeko idėjos.

Vienas svarbiausių Haroldo Lasswello rūpesčių buvo sprendimų priėmimo deformacijos problema. Viešosios politikos mokslai, jo įsitikinimu, gali padėti sukurti deformacijai atsparesnį sprendimų priėmimo procesą. Sprendimų seminarų idėja buvo keliama kaip tam tikra kontekstinių ir sąvokinių sprendimų priėmimo „žemėlapių“ sudarymo metodika. Šią metodiką jis siejo su Freudo idėjomis grindžiamais „smegenų šturmo“ metodais (žr. Osborn, 1957 ir 3.8.7); su scenaristiniais teisės ir politikos mokslo modeliais; su mažos grupės terapija, kurią naudojo Carlas Rogersas, Kurtas Lewinas ir kiti; su RAND korporacijos strateginiais lošimais (Goldhamer and Speier, 1959) ir su simuliaciniais inžineriniais modeliais. Tokių metodikų tikslas – sukurti situacijas, kur „atlaidi socialinė aplinka“ (Lasswell, 1960:214) galėtų sudaryti sąlygas kūrybiniam mąstymui ir atvirai komunikacijai. Sprendimų seminarą Lasswellas įsivaizdavo kaip būdą suburti tam tikrą interesų ir žinių bendruomenę “kolektyviniam socialiniam vyksmui“ (Lasswell, 1960:215), kuriame „niekam nesuteikiama paskutiniojo žodžio teisė, nes paskutinį žodį taria ateities įvykių raida“ (Lasswell, 1960:217).

❖ **Lasswello sprendimų seminarų idėja**

Šiuo metodu siekiama sprendimų priėmėjams padėti susikurti įrankių, kad galėtų dorotis su sudėtingomis problemomis, ir, tai bene svarbiausia, sudaryti sąlygas asmeniniam visų dalyvių tobulėjimui bei lavinimuisi. Šią sprendimų seminarų idėją dėsto Lasswellas (1960) ir *A Pre-view of Policy Sciences* (1971). Jos taikymo pavyzdžių teikia Slonaker (1978), Cunningham (1981), Boland and Muth (1984), Brewer (1985), Ershkowitz (1981) ir Gorrell *et al.* (1993).

Reikalavimai sprendimų seminarams

- Nedidelis narių branduolys (16–25 žmonės).
- Naudojantis žmonių atranka pritraukiama kuo įvairesnių akademinių, profesinių, kultūrinių, etninių bei socialinių sluoksnių, asmenybės tipų atstovų.
- Nariai įsipareigoja tęsti seminarą.
- Rengiami reguliarūs (trijų valandų) susitikimai (pvz., kasdien, kas savaitę, kas dvi savaitės).
- Naudojantis Lasswello modeliais (žr. žemiau) disciplinuotai laikomasi programos.
- Seminaro „moderatorius", išmanantis Lasswello metodus ir, konsultuodamasis su kitais, sudarinėja seminaro darbotvarkę.
- Seminarui skiriama atskira patalpa, kurioje galėtų būti saugomi ir eksponuojami ištekliai („socialinis planetariumas").
- Visi renginiai protokoluojami.
- Ankstesnių susitikimų protokolais remiamasi sudarant būsimų susitikimų darbotvarkę.
- Siekiama sudaryti problemų ir emocijų/vertybių „kognityvinį žemėlapį".
- Būtinos audiovizualinės priemonės bei „duomenų sintezatoriai".
- Į seminarus kviečiami ekspertai su savo pranešimais.
- Nėra apribojimų nei pranešimų formai, nei jų šaltiniams.
- Pirmenybė teikiama grupės narių parengtai medžiagai.
- Atvirai ir sąžiningai atskleidžiami pranešimų šaltiniai bei duomenys.
- Pranešimai nagrinėjami kritiškai.
- Kreipiamas dėmesys į nagrinėjamų dalykų sąsajas.
- Skatinamas kūrybiškumas naudojant
  - laisvas minčių asociacijas („smegenų šturmas");
  - fantaziją;
  - individualią meditaciją;
  - simuliaciją.
- Įvertinamos praeityje darytos prognozės.
- Atsižvelgiama į psichologinius individualaus ir grupinio elgesio aspektus (ego savisauga).

Lasswello modeliai/įrankiai sprendimų seminarams

Pagrindiniai tekstai: Lasswell (1936, 1956, 1970, 1971).

Lasswellas siūlo modelį, kurį sudaro 27 sąvokos, suskirstytos į keturias idėjų grupes. Seminaruose analizuojant problemas turi būti naudojamasi šiomis idėjomis.

Intelektiniai uždaviniai

Sprendimų seminaro dėmesys, siekiant atrasti problemos sprendimo strategiją, sutelkiamas į penkis uždavinius:

- tikslo išsiaiškinimą;

- tendencijos apibūdinimą;
- sąlygų analizę;
- raidos prognozę;
- alternatyvų paiešką, įvertinimą ir atsirinkimą.

Sprendimų priėmimo proceso modelis

Sprendimų priėmimo procesas skaidomas į septynias fazes:
- informacijos;
- propagavimo;
- įtikinėjimo;
- įsakymo;
- taikymo;
- baigmės;
- įvertinimo.

Analizės dėmesys turi būti telkiamas į: priklausančius informacijos elitui; įtraukiančius į darbotvarkę klausimus; nustatančius politiką; ją įgyvendinančius ir įtvirtinančius; ją įvertinančius; turinčius galią ją nutraukti. Analizei rūpi ir tai, kokias vertybes jie išpažįsta; kaip ir kokiomis sąlygomis jas realizuoja. Septynios fazės aprėpia kur kas daugiau dalykų, nei tik racionalią seką.

Socialinio proceso modelis

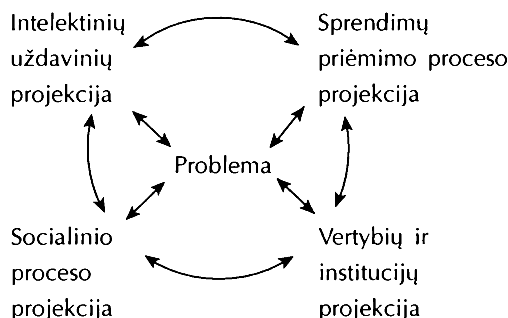
„Socialinio proceso" modelio paskirtis – išsiaiškinti, kaip sprendimų priėmimo proceso dalyviai (suinteresuotos pusės) mėgina, veikdami per institucijas, realizuoti savo vertybes:
- *Dalyviai:* Kurie individai (kurios grupės) yra susiję su tam tikra problema? Kas yra oficialūs ir neoficialūs „vertybių formuotojai bei reiškėjai"?
- *Perspektyvos:* Kokie yra dalyvių vertybiniai reikalavimai, lūkesčiai, priklausomybės, kokiais mitais jie vadovaujasi?
- *Situacijos:* Dalyvių organizacijos pobūdis ir jų lokalizacija.
- *Pamatinės vertybės:* Kokiais pozityviais/negatyviais ištekliais (sugebėjimais, idėjomis, vertybėmis) disponuoja dalyviai (apie vertybes žr. toliau)?
- *Strategijos:* Kokios labiausiai tikėtinos jų veiksmų strategijos (pvz., prievarta, įtikinėjimas)?
- *Rezultatai:* Kokių rezultatų siekia dalyviai?
- *Padariniai:* Kokia yra reali dalyvavimo politikoje vertė ir kokie yra jo instituciniai padariniai?

Vertybių ir institucijų kategorijos

Pasak Lasswello, kad galėtų realizuoti savo vertybes, žmonės mėgina pasinaudoti institucijomis, kurių priemonėmis tam tikrų vertybių realizavimui galima pritraukti reikiamų išteklių. Tad sprendimų seminare bet kurios problemos vertybinio-institucinio konteksto analizė turi esminės reikšmės. Lasswellas siūlo šešiamatę vertybių ir atitinkamų institucijų klasifikaciją. Kokios vertybės ir kokios institucijos sietinos su problemomis/sprendimais (rinka, biurokratija, bendruomenė)?

- *Galia:* valdžia, įstatymas, politinės partijos;
- *Švietimas:* kalba, žiniasklaida, mokslo ir švietimo institucijos;
- *Turtas:* ūkiai, gamyklos, bankai;
- *Gerovė:* sveikatos apsaugos ir rekreacijos institucijos;
- *Įgūdžiai:* profesinės, techninės, meno mokyklos;
- *Simpatija:* šeima, bičiulių ratas;
- *Pagarba:* socialinės klasės ir kastos;
- *Dora:* etinės ir religinės bendruomenės.

3.35 diagrama. Sprendimų seminaras: kontekstinės projekcijos



Kiekviena seminare svarstoma problema turi būti nagrinėjama naudojantis keturiais sąvokinių įrankių rinkiniais (juos vaizduoja 3.35 diagrama).

Vienoje šių modelių praktinio taikymo apžvalgoje autorius daro išvadą:

Lasswello minties genialumas yra tai, kad jis numatė ir pasirengė spręsti jau turimų žinių geriausio panaudojimo problemą. Jo indėlis sprendžiant šią problemą svarbus dalykiniu, procedūriniu ir struktūriniu požiūriu. Jo siūlomos procedūros yra apolitinės, tačiau jos gali būti impulsas efektyviam politinių sistemų funkcionavimui. Jo pagarbą žinioms liudija reikalavimas, kad tyrimai ir ekspertizė būtų nuolatiniai žmogiškosios patirties palydovai.
(Cunningham, 1981:40)

Dryzekas (1987) „sprendimų seminarą" apibūdina kaip „integracinį" modelį, kuris

turi atitikmenų kai kuriose šiuolaikinėse viešojo ir privataus sektoriaus organizacijose, kur mėginama dorotis su problemų kompleksiškumu – kuriamos ir puoselėjamos kolegialios grupės, paprastai izoliuotos nuo biurokratinio branduolio. [Tokios grupės] ... gali atskleisti bet kurios atskiros perspektyvos ribotumą, kurį tik įtvirtina jos integravimas į didesnes struktūras ... Tačiau kyla įtarimas, jog ši integracija neatliks savo paskirties, jeigu bus siejama su tokia sprendimų struktūra, kur privilegijuota grupė (kad ir labiausiai intelektuali, plačiausių pažiūrų ir mažiausiai saistoma disciplinių ar organizacinių priklausomybių) manipuliuos politine sistema arba patarinės jos manipuliatoriams (p. 431). ◆

Lasswellas įsivaizdavo, kad sprendimų seminarų modelis per „socialinius planetariumus" bus paskleistas į visus sprendimų priėmimo procesus bendruomenėje (žr. Lasswell, 1959 ir 4.4.8).

Kritinę politikos analizės koncepciją vėliau plėtojo Johnas Dryzekas (žr. taip pat 1.5, 2.8.2, 4.5.4). Daugelyje savo publikacijų jis pasisako už tokią politikos analizę, kuri skatintų „atvirą komunikaciją ir neribojamą dalyvavimą" (žr. Dryzek, 1987, 1989, 1990, 1993). Čia panagrinėsime jo 1987 m. straipsnį, nes jame pateikiama puiki viešosios politikos analizės apžvalga ir aiškus „komunikacinės" koncepcijos išdėstymas.

Pasak Dryzeko, galima išskirti tris pagrindines instrumentinio racionalumo atmainas, teikiamas kaip kompleksinių problemų sprendimo būdus:

- *Analitinis disagregavimas:* Čia naudojami tokie metodai, kaip NSA, ir sprendimų analizė bei kiti analitiniai instrumentai, kuriuos aptarėme anksčiau ir kuriais siekiama „išskaidyti" arba „dekomponuoti" sudėtingą reiškinį (Simon, 1981:209–213) ir taip palengvinti sprendimų priėmimą.
- *Sisteminis modeliavimas:* Šios koncepcijos mėgina kurti problemos sąveikų modelį, arba simuliaciją. Kaip matėme anksčiau, modeliavimas atlieka pagrindinį vaidmenį ekonominėse teorijose, OT bei sistemų analizėje.
- *Integracinės koncepcijos:* Lasswello sprendimų seminaras bene geriausiai iliustruoja integracines koncepcijas, kurios problemai spręsti pasitelkia skirtingus skirtingų disciplinų žmones ir žinias (žr. taip pat Mason, 1969; George, 1980; Brewer, 1975).

Dryzekas teigia, jog šioms instrumentinio racionalumo formoms egzistuoja dvi pagrindinės alternatyvos: politinis (Lindblom, 1959; Wildavsky, 1966) ir rinkos racionalumas (Hayek, 1978). Žinoma, pastaruoju metu būtent rinkos racionalumas keliamas kaip svarbiausia alternatyva „racionaliai analizei". Tačiau Dryzeko įsitikinimu, yra dar ir trečia alternatyva – „komunikacinis racionalumas", kurio filosofinės ištakos siejamos su Arendto (1958), Gadamerio (1975) ir Habermaso (1984) vardais. „Komunikacinio" racionalumo koncepcijas apibūdina jų bendras siekis

> atgaivinti autentišką viešąjį diskursą, griaunamą šimtmečius trunkančio instrumentinio racionalizmo, kurio išraiška yra hierarchija, administravimas ir technokratija.
> *(Dryzek, 1987:433)*

Komunikacinį racionalumą Dryzekas apibrėžia kaip tokią socialinės sąveikos formą, kur

> panaikinti vyravimo santykiai, strateginės elgsenos stereotipai ir (savi)apgaulės mechanizmai. Be to, visi agentai pajėgūs kelti ir kritiškai vertinti argumentus (t. y. yra komunikatyviai kompetentingi). Nėra jokių apribojimų šių kompetentingų agentų dalyvavimui viešajame diskurse. Tokiomis sąlygomis vienintelis išliekantis autoritetas yra geras argumentas, grindžiamas patikimais empiriniais duomenimis, teikiantis įtikinamą paaiškinimą ir, kas ne mažiau svarbu, suponuojantis pagrįstus normatyvinius sprendinius.
> *(Dryzek, 1987:424)*

(Žr. taip pat 2.7.3: „argumentacinis posūkis".)

Dryzeko įsitikinimu (1987:437–438), komunikacinis modelis nėra toks utopinis, kaip gali pasirodyti iš pirmo žvilgsnio. Jo nuomone, komunikacinio racionalumo „apraiškų" galima aptikti labai įvairiose politikos bei tarptautinių santykių srityse („tarpininkavimas civiliniuose, darbo santykių, ekologiniuose ginčuose; derybos dėl reglamentacijos; viešosios politikos dialogas; principinės derybos; tarptautinių konfliktų sprendimui skirtos konferencijos"). Iš aplinkosaugos politikos Dryzekas pateikia pavyzdį, iliustruojantį tam tikrus „komunikacinio" požiūrio bruožus (žr. Bcow and Wheeler, 1984), tačiau kartu jis daro išvadą, jog žmonės tik tada įsitraukia į tokią „racionalizuotą sąveiką", kai tam turi pakankamai motyvų:

> Vienas motyvas gali būti mėginimas įveikti pato padėtį kitose sprendimų priėmimo arenose, pavyzdžiui, teismuose. Kitas – nuoširdus noras pagerinti ginčo pusių tarpusavio supratimą. Trečias motyvas gali būti grynai savanaudiškas: dalyvaujant galima išlošti daugiau nei nedalyvaujant. Tikėtina, jog būtent šitoks išskaičiavimas vyraus pasaulyje, kur pirmiausia vadovaujamasi strateginiais savo naudos sumetimais ... Tai paaiškina, kodėl reikalinga trečioji pusė – ji dalyviams padeda lengviau pereiti prie naujos kokybės santykių. Vienas iš sėkmingo dialogo požymių yra šios (trečiosios) pusės vaidmens mažėjimas.
> *(Dryzek, 1987:440)*

Anot Dryzeko, pasaulis tampa vis sudėtingesnis, todėl komunikacinis racionalumas bus vis patrauklesnis kaip praktinis metodas, papildantis instrumentinę analizę, skirtą „palyginti paprastoms problemoms" (Dryzek, 1987:442). Tad komunikacinis modelis neatmeta „analitinių" įrankių, tačiau juos naudoja atviresnio ir demokratiškesnio „argumentacinio" proceso kontekste. Dryzekas yra optimistas, tačiau, kaip jis pažymėjo 1993 metais,

> dar daug kas turi būti padaryta, kad šis derinys būtų neprieštaringas ir efektyvus. Argumentacinis posūkis gali mėginti realizuoti Lasswello prieš keturis dešimtmečius keltą demokratijos viešosios politikos mokslų idėją.
> *(Dryzek, 1993:23)*

Be Dryzeko darbų paminėtini keli kiti mėginimai sprendimų priėmimo proceso analizei taikyti šį modelį Habermaso nurodytu būdu (Dallmayr, 1981; Forester, 1981; Kemp, 1985; Torgerson, 1986; Van Vliet, 1993; Healey, 1993). Nielsenas (1983) mėgina nusakyti, kaip praktiškai atrodytų sprendimų priėmimas, jeigu būtų vadovaujamasi radikalesniu modeliu. „Kritinis" sprendimų priėmėjas

> į ateitį žvelgtų ne kaip į šiek tiek pagerintą, efektyvesnę ir mažiau nežmonišką dabarties versiją ... jis turėtų bendrąją reikiamų [pokyčių] viziją ir suvokdamas, kad egzistuoja priežastinis ryšys tarp bazės ir antstato, tarp ekonomikos srities ir politinio-teisinio pasaulio, mėgintų kurti tokią socialinę politiką, kuri išlaisvintų visuomenės gamybinius santykius ... Iš esmės tai būtų pastanga įtvirtinti tokią politiką, kuri nutrauktų kapitalistų klasės hegemoniją. Svarbiausi tokios kovos momentai būtų

artikuliavimas politikos, kuri (1) leistų darbininkams pamažu perimti į savo rankas jų darbo vietų kontrolę ir (2) leistų verslo vykdomą žiniasklaidos ir, tiesą sakant, sąmonės apskritai formavimo kontrolę pakeisti demokratine kontrole.
(Nielsen, 1983:157)

Nielsenas mano, jog tik tokiomis galios išlyginimo priemonėmis įmanoma sudaryti sąlygas viešųjų sprendimų priėmimui, kaip išties „viešai“ veiklai.

Šią lygybės, kaip sprendimų priėmimo tobulinimo priemonės, temą gvildena ne vien „kritinių“ koncepcijų atstovai. Pozicija, kurią užima tokie „neopliuralistai“ kaip Lindblomas, dėl didesnio politinių debatų atvirumo ir aktyvesnio visuomenės dalyvavimo viešosios politikos formavime yra gana artima kritinių teoretikų idėjoms. Lindblomas ir Woodhouse'as pažymi, jog daugeliu požiūrių jie sutinka su Habermaso pateikta elitų vyravimo analize, tačiau nesutinka su jo siūlomu sprendimu (Lindblom and Woodhouse, 1993:148). „Idealios kalbinės situacijos“ (ir sprendimų seminarų idėjos) įgyvendinamumo klausimas yra rimčiausia problema, iškylanti kritiniams teoretikams. Kad būtų sukurta „idealiai kalbinei situacijai“ būtinoji lygybė, kritinė politikos analizė reikalauja revoliucinės socialinių santykių pertvarkos. Be tokios socialinės revoliucijos sunku įsivaizduoti diskusiją visiems lygiomis sąlygomis. Pliuralistinis modelis nėra toks radikalus, kai kelia savo tezę, jog norėdami patobulinti sprendimų priėmimo procesą turime įgyvendinti pliuralizmo principus. Inkrementalizmo pozicija yra tai, kad tik skatinant aktyvesnį visuomenės dalyvavimą politiniame procese galima mesti realų iššūkį politinių elitų viešpatavimui. Lindblomas ir Woodhouse'as siūlo strategiją, kuri numato:

- mažinti verslo įtaką;
- mažinti dalyvavimo politiniame procese nelygybę;
- šalinti tyrimų kliūtis;
- leidžiant pasireikšti didesnei idėjų įvairovei skatinti sąžiningesnę idėjų konkurenciją.

Galbūt tai padėtų sukurti aktyvesnių ir sąmoningesnių piliečių visuomenę. Tačiau šių tikslų, kaip ir kritinių teoretikų idealų, realizavimo galimybės išties labai menkos. (Pagalvokime, pavyzdžiui, apie jų idėją, kad kiekvienam piliečiui būtų skiriamas tam tikras pasisakymo per žiniasklaidą laikas, kurį jis galėtų perleisti savo pasirinktai organizacijai.)

Reikia pabrėžti, jog galios išlyginimo idėjos, keliamos tiek kritinių teoretikų, tiek tokių pliuralistų kaip Lindblomas, nesulaukė (kol kas) rimtesnio atgarsio realiame politikos analizės pasaulyje. Per pastarąjį dešimtmetį anksčiau vyravusį adaptacinį ir konservatyvų požiūrį į viešosios politikos studijas ir politikos analizę (Lindblom and Woodhouse, 1993:135–137; Dunleavy and O'Leary, 1987:280–283) išstūmė „naujas“ požiūris į sprendimų priėmimo procesą, kuris, vadovaudamasis siauresniais „vadybiniais“ tikslais, beveik nekreipia dėmesio į nelygybę ir kitus veiksnius, trukdančius platesnei visuomenei įsitraukti į politikos procesą.

3.10.6 „Menedžeristai"

„Menedžeristai" viešosios politikos sprendimų priėmimą privataus arba verslo sektoriaus organizacijose traktuoja pagal analogiją su vadybiniais sprendimais. Savo ištakomis vadybinės koncepcijos siekia Simoną (1960) ir Drorą (1968), taip pat reformas, siejamas su PPBS ir McNamaros iniciatyvomis septintąjį dešimtmetį. Droras (1979) rašė apie vadybos ir politikos mokslų susiliejimo tikimybę, ir iš dalies jo prognozė pasitvirtino. Tačiau turbūt svarbiau tai, kad faktiškai šis susiliejimas pasireiškė tuo, jog viešąją politiką į savo rankas perėmė „viešojo sektoriaus vadyba". Droras manė, kad vadybos mokslai gali būti svarbiausi žemesniuose sprendimų priėmimo lygmenyse, tačiau politikos mokslai vyraus sprendžiant svarbiausias ir sudėtingiausias problemas. Nesena patirtis liudija, jog šis jo įsitikinimas buvo pernelyg optimistinis, nes viešojoje politikoje įsivyravo vadybinė orientacija (žr. Pollitt, 1990). „Vadybinės analizės" terminas aprėpia ištisą spektrą koncepcijų, kaip tai parodo Bozemanas (1979) ir Henry (1975). Straipsnių rinkinys, iliustruojantis „vadybinių" koncepcijų įvairovę, yra Leach and Stewart (1982), kur galima rasti labai įvairių rašinių, pradedant tais, kurie gina racionalistį modelį (Leach, 1982) ir baigiant tais, kurie teikia racionalių modelių kritiką, grindžiamą ribotu jų pritaikomumu sprendimų priėmimo praktikoje (Stewart, 1982).

„Vadybinės" koncepcijos neatsisako racionalaus modelio, tačiau kartu mėgina konstruoti praktiškesnius modelius bei metodus, paremtus verslo pasaulio praktika. Antai Stewartas pripažįsta racionalaus modelio svarbą politikos analizei, tačiau pabrėžia, jog jis turi būti modifikuotas, kad taptų efektyvesnės vadybos įrankiu. Politikos analizės tikslas, pasak Stewarto, „laužyti organizacinio mąstymo stereotipus" (Stewart, 1986:81). Praktiškai tai reiškia, jog sprendimų priėmimą siekiama pagerinti lengvinant viešojo sektoriaus organizacijų mokymosi procesą. Stewartas atmeta grynai racionalistinį modelį, pagrįstą problemos identifikavimo, tikslo nustatymo, alternatyvų analizės, sprendimo priėmimo ir įgyvendinimo stadijų perskyra, ir siūlo realistiškesnį modelį, kuris būtų sprendimų priėmėjų įrankiu naujame viešajame sektoriuje. Tad jo modelis skirtas veikiau mąstymui žadinti, o ne „racionaliems sprendimams priimti". Jį apibrėžia penkios pagrindinės fazės (Stewart, 1982; 1986:72–92):

- politikos srities specifikos pažinimas:
  - apribojimai ir galimybės;
  - vyraujančios prielaidos;
  - konfliktai ir sutarimas;
  - elgsenos stereotipai;
  - politikos stabilumas/nestabilumas per ilgesnį laiką.
- naujoms alternatyvoms reikia naujo mąstymo būdo:
  - iššūkis vyraujančiam mąstymo būdui, kad atsirastų naujas mąstymas;
- naujai politikai reikia naujų siužetų:
  - „politikos siužetas susieja įvykius, prielaidas ir lūkesčius į visumą, kuri tenkina svarbiausius sprendimų priėmėjus ir galbūt svarbiausius agentus" (Stewart, 1982:32);

- sprendimo galia nežino taisyklių, tačiau ji gali būti ugdoma:
  - daugelyje situacijų reikia ne tiek racionalaus išskaičiavimo ir įvertinimo, kiek apsisprendimo;
- politikos rezultatai gali būti suprasti, net jeigu negali būti išmatuoti:
  - ne visi politikos rezultatai gali būti išmatuoti kiekybiniais rodikliais.

Iš vėlesnių vadybinių viešosios politikos ir jos analizės versijų paminėtini Pattono ir Sawickio (1986), Lynno (1987) ir Hugheso (1994) darbai. Apžvelgdamas šio dešimtmečio viešosios politikos analizės būklę Owenas Hughesas daro išvadą, jog nors ji padarė didelį poveikį ir teorijai, ir praktikai, jos aukso amžius jau praėjo:

> Nusprendusi statyti užtvanką bet kuri valdžia ar valstybės agentūra pasielgtų protingai, jei užsakytų empirines projekto studijas ... jose galėtų būti panaudojami sprendimų ir medžių, naudos ir sąnaudų, tako analizės modeliai, demografinės bei kitokios socialinės teorijos ... tačiau vienas dalykas, kurio šie modeliai ir teorijos negali padaryti – priimti paties sprendimo. Sprendimą galiausiai priima politinė vadovybė ... kaip ir turi būti ... debatai dėl „menedžerizmo" iš dalies atitraukė dėmesį nuo viešosios politikos analizės. Viešosios politikos analizės įtaka sumažėjo, palyginti su jos įtaka aštuntąjį dešimtmetį, [nes] nauja „viešoji vadyba" inkorporuoja analitines metodikas, užuot jas išlaikiusi atskiros disciplinos pavidalu ... viešosios politikos analizės dalis, galbūt net vertingiausioji, buvo absorbuota viešojo valdymo ... Tokiu savo pavidalu ji tapo mažiau aktuali, nes valdžia ir jos biurokratija atrado, kad analizę gali pakeisti ekonomika, sujungta su šiuolaikine vadyba, taikoma viešajam sektoriui. Kitaip sakant, ją išstumia nauja viešoji vadyba.
> *(Hughes, 1994:165–166)*

Vadybinio modelio naudojimas politikos formavimo analizėje ir pačiame sprendimų priėmimo procese, kaip tai iliustruoja Stewarto *et al.* koncepcijos, žymėjo viešosios politikos analizės teorijos ir praktikos poslinkius, kuriuos nurodė Owenas 1990-aisiais. Kai kas mano, jog slinktis nuo viešosios politikos/administracijos prie „viešosios vadybos" liudija „naujos" paradigmos atsiradimą, nulemtą septintojo ir aštuntojo dešimtmečio teorijų „silpnumo" (Perry and Kraemer (eds), 1983:x). Tradicinė, arba klasikinė, nuostata, kuria vadovavosi politikos analizė nuo pat savo gimimo, yra tai, kad viešasis sprendimų priėmimo procesas skiriasi nuo sprendimų priėmimo privačiame sektoriuje. „Naujasis" požiūris, skelbiamas „viešosios vadybos" šalininkų, meta iššūkį šiai prielaidai.

Tačiau kažin ar galima sakyti, jog „vadybinis" modelis liudija naujos paradigmos atsiradimą. Kaip pastebi Gunnas, kaip teorija jis yra gana paviršutiniškas, nes „sunku suprasti, kokius radikaliai naujus klausimus kelia ar kokius naujus mąstymo būdus siūlo ši vadinamoji "paradigma"" (Gunn, 1987:43). Vadybinius modelius bene tiksliau vadinti ne nauja paradiga, o tuo, kas muzikos versle vadinama „remiksu". Daugelio savo idėjų jis semiasi iš kitų politikos analizės koncepcijų, o skirtingų autorių arba skirtingų šalių vadybinis „remiksas" smarkiai skiriasi. Vadybos kalba pasirodė patraukli, nes kaip teigia Perry ir Kraemeris, kitos analizės koncepcijos, kurias apžvelgėme šioje

knygoje, pasirodė nepatenkinamos nei teorijoje, nei praktikoje. Dalykas, kuris „menedžerizmą“ sieja su racionalizmo nuostata, – tai įsitikinimas, jog *„politika“* nėra efektyvus sprendimų priėmimo būdas. Menedžerizmas (ypač aljanse su „viešųjų sprendimų“ teorija) išreiškia niekada neblėstantį siekį sprendimų priėmimą perkelti iš pasaulio, kur vyksta vertybių ir įsitikinimų konfliktai, į tokią erdvę, kur sprendimai galėtų būti priimami racionalesniu (nepolitiniu) būdu. Nepriklausomai nuo to, ar tai išties nauja paradigma, ar tik nauja politinės retorikos forma, viešosios politikos analizė „vadybinėmis“ kategorijomis dabar tapo vyraujanti. Tai ypač akivaizdu nagrinėjant viešųjų gėrybių bei paslaugų „teikimo“ problematiką. Būtent šią politinio ciklo fazę aptarsime paskutinėje knygos dalyje.

KETVIRTOJI DALIS

Rezultatų analizė

Įgyvendinimo, įvertinimo, poveikio ir kaitos analizė

4.1 ĮVADAS

„Probleminė" viešosios politikos mokslų orientacija lėmė, jog iki pat aštuntojo dešimtmečio analizei pirmiausia rūpėjo politinio proceso „priešakys". Kitaip sakant, ją pirmiausia domino tokie klausimai, kiek racionalus, atviras ar teisingas yra arba gali būti sprendimų priėmimas, ir tai, kaip politikos analizės teikiamos žinios gali jį patobulinti (Van Meter and Van Horn, 1975:450–451). Tačiau nuslūgus septintojo dešimtmečio politinio aktyvumo bangai labiau imta domėtis tuo, ką galima pavadinti „posprendiminėmis" politinio proceso fazėmis. Aštuntąjį dešimtmetį tapo akivaizdu, jog daugelio politikos programų rezultatai toli gražu neprilygo į jas sudėtiems lūkesčiams. Problemos nebuvo „išspręstos"; tiesą sakant, kai kurios iš jų tik pasunkėjo. Daugelis puikių planų žlugo, tad „problemų ir sprendimų" diskurso optimizmą ėmė keisti susirūpinimas tuo, kas, kodėl ir kaip sugedo politiniame mechanizme. Kaip matėme anksčiau, šią puikių sprendimų ir netikusių arba nenumatytų rezultatų temą išgarsino Selznicko atliktoji TVA – tarpukario liberalizmo pasididžiavimo studija (žr. 3.6.2). Vis labiau aiškėjant, kad daugelyje sričių politika nepasiekia savo skelbtų tikslų arba kad tie tikslai nėra tiksliai suformuluoti, viešosios politikos tyrinėtojų dėmesys nuo politikos įeigos nukrypo prie jos išeigos, arba rezultatų.

Pirmiausia šis susirūpinimas baigiamuoju politinio proceso etapu reiškėsi pastangomis modeliuoti racionalią sėkmingo politikos įgyvendinimo seką, detaliau imta plėtoti baigiamųjų sprendimo priėmimo proceso stadijų analizę (4.3.2). Tačiau šis judėjimo „iš viršaus į apačią" modelis netrukus sulaukė kritikos tų, kurie argumentavo, jog įgyvendinimo problemos yra daug sudėtingesnės, nei sugestionuoja hierarchinis modelis. Pastaruosius du dešimtmečius įgyvendinimo analizei skiriama vis daugiau dėmesio, o hierarchiniam modeliui buvo iškeltos kelios alternatyvos (4.3.3–4.3.8). Devintąjį dešimtmetį įvyko svarbių poslinkių ir „realiame" viešosios politikos pasaulyje. Britanijoje ir Amerikoje, o vėliau ir daugelyje kitų pramoninių šalių pasikeitė požiūris į valdžios bei „viešojo sektoriaus" vaidmenį sprendžiant problemas ir teikiant paslaugas (žr. Massey, 1993; Hughes, 1994). Į rinką orientuotos vadybinės koncepcijos radikalią alternatyvą siūlė hierarchiniam modeliui, kurio kontekste iki tol vyko „įgyvendinimo" ir „įvertinimo" analizė. Finansinės devintojo dešimtmečio problemos viso pramoninio pasaulio valstybes vertė riboti išlaidas ir mažinti biurokratiją bei siaurinti jos galias. Tolydžio stiprėjant reikalavimams „gyventi pagal kišenę" pasidarė paklausūs modeliai, kurie padėtų dorotis su

fiskaline šiuolaikinės valstybės krize. Susirūpinimas „rezultatyviąja" viešosios politikos puse padarė perversmą pačiame valdymo diskurse: ekonomikos ir vadybos kalba į šalį nustūmė „profesionalizmo", „administravimo" ir „viešųjų interesų" retoriką (Massey, 1993:12–29).

Slinktis į naujas viešojo sektoriaus „vadybos" formas ir privatizavimą neapsiribojo anglosaksų pasauliu (žr. Martin, 1993; Letwin, 1988). Ją atspindėjo, pavyzdžiui, EBPO sprendimas sustiprinti bendradarbiavimą ir dalijimąsi patirtimi viešojo sektoriaus valdymo klausimais. EBPO aptiko, jog nepaisant akivaizdžių šalių narių skirtumų, joms iškylančios problemos yra stebėtinai panašios (žr. 2.12). Kaip buvo pažymėta 1990 metais,

> visų EBPO šalių vyriausybės dabar pripažįsta, jog būtina viešojo sektoriaus valdymą tobulinti vykdant struktūrinius pertvarkymus, kurių reikia, kad sparčiau vyktų ekonominė plėtra kintančioje globalinėje aplinkoje. Vis labiau įsitikinama, jog radikalus viešojo administravimo „kultūros" pakitimas yra būtinas, kad padidėtų viešojo sektoriaus efektyvumas.
> *(OECD, 1990)*

Tad viešąją politiką formuoja vis plačiau pripažįstami efektyvumo, programų ir paslaugų rezultatyvumo, žmogiškųjų išteklių valdymo tobulinimo, griežtesnės priežiūros ir vertinimo reikalavimai (OECD, 1993a). Be to, kaip matėme trečiojoje dalyje, pagrindinė pramoninių šalių politikos formavimo tendencija, kurią pastebi daugelis tyrinėtojų, yra tai, kad valdžios ekspansija vyko ne tiek per centrinės valdžios biurus (kaip sugestionuoja biudžeto maksimizavimo modelis), kiek naujų vykdomojo lygmens tarporganizacinių ir tarpvaldinių struktūrų kūrimosi pavidalu (Dunleavy, 1991:223–225). Šia prasme pastarųjų dviejų dešimtmečių patirtis smarkiai skiriasi nuo ankstesnių Vakarų demokratinių sistemų periodų: jeigu „perkrova" (žr. 2.11) buvo laikoma svarbiausiu aštuntojo dešimtmečio politikos bruožu, tai per šiuos dešimtmečius vyko „iškrovos", arba, anot Dunleavy, „deinstitucionalizavimo" procesas – vis plačiau naudojami į rinką orientuoti mechanizmai (tokie kaip konkurenciniai tenderiai, viešųjų paslaugų teikimo kontraktizavimas) ir didėja savanoriško „ne pelno" sektoriaus vaidmuo. Tad viešosios politikos rezultatyvumo analizė vis labiau turi paisyti valdymo modelių (arba madų), atsiradusių privačiame/pelno sektoriuje ir taikomų su misionierišku užsidegimu viešajam/ne pelno sektoriui (Anthony and Herzlinger, 1980; Handy, 1988; Drucker, 1990).

❖ Viešosios vadybos kryptys

Hede'as (1991) pateikia keturiose anglosaksų šalyse „vadybinių" krypčių apžvalgą ir daro išvadą, kad jos „visos labiau orientuotos į rezultatyvumą, ir kur kas labiau nei anksčiau pabrėžia reikalavimus vykdomosios valdžios personalo mobilumui ir iniciatyvumui. Kad ir nevienodai, visur pastebima tendencija pirmenybę teikti mažiau hierarchizuotoms, „horizontalesnėms" struktūroms" (p. 507). Aucoinas (1990) aptaria tarptautiniu mastu vykstančią slinktį į vadybinę „paradigmą". Naujausi tyrimai, atlikti EBPO, patvirtina, jog ši tendencija būdinga ne vien anglų ir amerikiečių politinėms sistemoms.

David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government*, 1992

Ši knyga apie valdymo reformą sulaukė didelio populiarumo ir padarė didžiulį poveikį (ypač Clintono administracijai). Per vienerius metus knyga buvo išleista pakartotinai devynis kartus ir tapo plačių diskusijų objektu. Osborne'as ir Gaebleris puola biurokratinį viešosios politikos modelį, kuris, jų nuomone, XX a. pabaigoje tampa atgyvena. Jie remiasi autorių Druckerio, Reicho, Peterso, Watermano ir Toflerio teikiama biurokratijos kritika.

Osborne'as ir Gaebleris ragina „naujai išrasti" valdymą, kuris gebėtų naudotis naujomis informacinėmis galimybėmis, išnaudotų verslo energiją, būtų labiau decentralizuotas ir savo organizacine sandara jautriau reaguotų į visuomenės poreikius. Jie pateikia pavyzdžių iš JAV, Britanijos ir kitų pramoninių šalių, kurie rodo, kaip faktiškai vyksta šis „naujas" valdymo „išradimas".

Jie pateikia keletą principų, kuriais turėtų vadovautis šis „naujas išradimas":

- pirmiausia valdžia vairuoja, o ne irkluoja;
- politikos tikslas – veikiau stiprinti bendruomenių galią, o ne tiesiogiai teikti viešąsias paslaugas;
- valdžia, atsisakydama monopolių, skatina viešųjų paslaugų teikimo konkurenciją;
- viešosios organizacijos vadovaujasi veikiau savo misijos pojūčiu, o ne taisyklėmis;
- finansuojami rezultatai, o ne įdėjimai;
- prioritetą teikia klientų, o ne juos aptarnaujančių biurokratų, poreikiams;
- viešosioms organizacijoms rūpi ne tik lėšų panaudojimo, bet ir jų įsigijimo problema;
- investuojama veikiau į prevenciją, o ne į gydymą;
- valdžios galia decentralizuojama;
- problemos sprendžiamos naudojant rinkos mechanizmus, o ne kuriant tiesiogines valstybines programas.

OECD, *Administration as Service*, 1987

EBPO (Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija) buvo įkurta 1961 metais, kad sparčiau augtų jos šalių narių ekonomika, didėtų užimtumas, finansinis stabilumas ir kiltų pragyvenimo lygis. Organizacijai priklauso dauguma rinkos ekonomikos šalių. Šios publikacijos, skirtos viešojo valdymo problemoms, pasirodymas liudijo, jog viešojo sektoriaus „vadybos" ir piliečio, kaip „kliento", traktuotė įsivyrauja tarptautiniu mastu. Pateikiame bendriausias jos išvadas:

- *Problemos šaknys:* Visuomenė ir valdžia valdymo sistemą siekia padaryti imlesnę visuomenės poreikiams;
- *Veiksmingos politikos konstravimas:* Politikos ir programos pobūdis gali lemti jos imlumo visuomenės poreikiams laipsnį; ypatingą dėmesį reikia skirti politikos instrumentų ir administracinių užduočių atrankai;
- *Adaptacinė institucinė sandara:* Lanksti institucinė viešosios paslaugos teikimo visais lygmenimis sandara yra būtinoji administracijos imlumo visuomenės poreikiams sąlyga.

- *Organizavimas vardan rezultato:* Administracinių vienetų imlumas žmonių poreikiams priklauso nuo jų sugebėjimo rasti deramą personalo, organizacijos, kontrolės ir procedūrų bei komunikacijų komponentų vadybinį balansą.
- *Administracinio imlumo didinimas:* Administracinė (organizacijų ir individų) elgsena daugiausia priklauso nuo tų apribojimų bei paskatų, kurias nusako rezultatyvumo rodikliai. Jie sudaromi taip, kad atsispindėtų administracinio imlumo reikalavimas.

Politikams siūloma įsigilinti į išminties žodžius, pagrįstus šalių narių praktika:
„Administracinių mechanizmų formavimo procese garantuok vartotojų dalyvavimą" (Austrija).
„Paprastink ir tobulink piliečių ir administracijos santykius" (Prancūzija).
„Besąlygiškai pripažink vartotojo pirmenybę" (Airija).
„Viešoji administracija turi pripažinti visuomenės teises, tenkinti jos norus ir poreikius" (Norvegija).
„Palengvink valdžios naštą, tenkančią privačiam verslui" (JK).
„Naujosios ekonominės politikos sėkmė priklauso nuo administracijos veiksmų skaidrumo ir efektyvumo" (Turkija). ◆

Atsižvelgdami į šį poslinkį nuo „viešojo administravimo“ paradigmos į „viešojo sektoriaus vadybos“ paradigmą politinių procesų tyrinėtojai revizuoja savo koncepcijas ir mėgina konceptualizuoti kintančias institucines šiuolaikinių politinių sistemų struktūras. Kaip pabrėžia „tinklinių“ ir „posisteminių“ politikos formavimo koncepcijų atstovai, valdymas nebėra paprastas trinaris valdžios šakų santykis: reikia naujų metaforų, aiškinančių politikos formulavimo ir įgyvendinimo dinamiką sudėtingesnėje „postmodernioje“ visuomenėje (žr. 2.10). Būtent šiame idėjų bei institucinių formų kaitos kontekste dabar ir turi būti nagrinėjama viešosios politikos „išeigos“ pusė.

4.2 KETVIRTOSIOS DALIES TURINYS

Paskutinioji šios knygos dalis suskirstyta į penkis skirsnius ir išvadas (4.8):

- *Įgyvendinimas* (4.3): pateikiame skirtingų politikos įgyvendinimo analizės koncepcijų apžvalgą.
- *Tiekimo sistemos* (4.4): įgyvendinimą analizuojame skirtingų viešosios politikos instrumentų, institucijų bei vertybių mišinių atžvilgiu.
- *Įvertinimas* (4.5): nagrinėjame, kaip gali būti vertinama, tikrinama ir kontroliuojama viešoji politika bei ją vykdantys žmonės.
- *Kaita ir tęstinumas* (4.6): svarstome įvairius požiūrius į tai, kaip gali būti analizuojama politikos kaita.
- *Pažadas ir tesėjimas* (4.7): čia sutelkiame dėmesį į politikos rezultatų ir jos poveikio vertinimą.

4.3 ĮGYVENDINIMAS

4.3.1 Įgyvendinimas: skirtingos sampratos

Manoma, kad įgyvendinimo problema – tai kasdienių sprendimų bei sąveikų seka, į kurią tyrinėtojams, užsiimantiems aukštomis politikos materijomis, neverta kreipti dėmesio. Įgyvendinimo problema apgaulingai paprasta: neatrodo, kad čia nagrinėjami kokie nors esminiai klausimai.
(Van Meter and Van Horn, 1975:450)

Įgyvendinimo tyrimas yra kaitos tyrimas. Jis apima ir politinio gyvenimo mikrostruktūros analizę: kaip veikia ir sąveikauja politinei sistemai priklausančios ir jai nepriklausančios organizacijos; kokiais motyvais jos vadovaujasi; kokie motyvai jas paskatintų veikti kitaip.
(Jenkins, 1978:203)

Politikos formavimo procesas nesibaigia kartą priėmus arba patvirtinus tam tikrą politiką. Kaip taikliai pastebi Andersonas, „Politika daroma ją administruojant ir administruojama ją darant“ (Anderson, 1975:98). Įgyvendinimas yra politikos tąsa kitomis priemonėmis (parafrazuojamas Clausewitzo aforizmas apie karą). Tačiau tradiciškai esame įpratę į politinę sistemą žvelgti pro politikos ir administravimo dichotomijos prizmę. Administravimas, šiuo (Wilsono iškeltu) požiūriu, prasideda ten, kur baigiasi politika. Administratoriaus užduotis – vykdyti politiką, kurią suformulavo sprendimų priėmėjai; paslaugos teikėjo vaidmuo – vykdyti politiką, administruojamą biurokrato. Politikų, administratorių ir paslaugų teikėjų sąveika dar palyginti neseniai buvo apleistoji analizės ir tyrimų sritis: „trūkstamoji grandis“ politiniame procese (žr. Hargrove, 1975).

Šį nesidomėjimą „postpolitinėmis“ problemomis daugiausia lėmė vyraujantys tyrimo modeliai bei schemos. Antai „juodosios dėžės“ modelis teikė efektyvių priemonių politikai kaip „sistemai“ analizuoti, tačiau jis paprastai rėmėsi neišanalizuotomis prielaidomis apie procesus, kurie vyksta pačioje sistemoje ir „įeigos“ bei „grįžtamojo ryšio“ mazguose. Iki pat aštuntojo dešimtmečio politikos analitikai nelabai domėjosi biurokratijos bei paslaugų teikėjų poveikiu politikos efektyvumui. Politika buvo vertinama iš sprendimų priėmėjų pozicijos, visai nepaisant tų, kurie mėgina įgyvendinti šaunias nacionalinių ar vietos lyderių idėjas. Be to, anglų ir amerikiečių viešojo administravimo tradicija gana griežtai nurodo skirtumą tarp administratoriaus ir politiko funkcijų. Šis skirtumas yra neatsiejama liberaliosios demokratijos idėjos dalis (žr. Massey, 1993:200–201); praktikoje jis yra šiek tiek nerealus, nes neatsižvelgia į faktą, jog biurokratai nėra tik neutralūs tarnai, bet jie vadovaujasi idėjomis, vertybėmis, įsitikinimais bei interesais, ir atitinkamai veikia politiką. Šis politikos ir administravimo skirtumas, kuriuo grindžiama anglosaksų viešojo administravimo idėja, mažiau ryškus kitose kontinentinės Europos politinėse sistemose, kur viešajam pareigūnui nuo seno skiriamas dinamiškesnis „politinis“ vaidmuo (žr. Aberbach *et al.*, 1981).

❖ Įgyvendinimo stadija: tyrimų raidos apžvalga

Pagrindiniai tekstai

- Penktasis dešimtmetis: Selznicko darbas apie TVA (1949).

Įgyvendinimo stadijos „atradimas":

- Politikos nesėkmės analizė: Derthick (1972); Pressman and Wildavsky (1973); Bardach (1977).
- Racionalūs hierarchiniai („iš viršaus į apačią") modeliai, siekiantys identifikuoti sėkmingo įgyvendinimo veiksnius: Van Meter and Van Horn (1975); Hood (1976); Gunn (1978); Sabatier and Mazmanian (1979).
- Jų kritika („iš apačios į viršų" modeliai), pabrėžianti kitų agentų bei organizacinių sąveikų vaidmenį: Lipsky (1971); Wetherley and Lipsky (1977); Elmore (1978, 1979); Hjern *et al.* (1978).
- Hibridinės teorijos. Įgyvendinimas kaip evoliucija (Majone and Wildavsky, 1978); kaip mokymasis (Browne and Wildavsky, 1984); kaip politikos ir veiksmo kontinuumas (Lewis and Flynn, 1978, 1979; Barrett and Fudge, 1981); ir tarporganizacinė analizė (Hjern, 1982; Hjern and Porter, 1981); ir politikos tipai (Ripley and Franklin, 1982); kaip politikos posistemės dalis (Sabatier, 1986a); ir kaip „viešojo sektoriaus vadyba" (Hughes, 1994).

Kai kuriuos iš šių darbų aptarsime.

Naudingos medžiagos politikos įgyvendinimo klausimu teikia rinkiniai: Williams and Elmore (eds) (1976); Younis (ed.) (1990); Hill (ed.) (1993). Williamsas ir Elmore'as įtaigiausiai perteikia nusivylimo šeštojo ir septintojo dešimtmečių reformomis nuotaikas, kurios eventualiai paskatino susidomėti politikos įgyvendinimo problematika. Youniso knyga yra viena iš nedaugelio, kur pasitelkus medžiagą iš Europos, Amerikos ir besivystančio pasaulio pateikiama lyginamoji įgyvendinimo problemos analizė. Hillo knygoje taip pat pateikiama skirtingų Europos šalių patirties analizė.

Geriausią politikos įgyvendinimo teorijų apžvalgą pateikia Sabatier (1986a). ◆

4.3.2 Hierarchiniai racionalios sistemos modeliai

Šis modelis scenoje pasirodė pirmasis. Susidomėjimą įgyvendinimo politika sužadino Martha Derthick miestų planavimo politikos studija *New Towns in Towns: Why a Federal Program Failed* (1972) ir Pressmano bei Wildavsky darbas *Implementation* (1973). Nors Derthick studija buvo reikšmingas proveržis, raginęs naujai pažvelgti į politikos įgyvendinimo procesą, Pressmano ir Wildavsky knyga padarė didesnį poveikį. Viena iš priežasčių, paaiškinančių šį poveikį, buvo jos rekordinio ilgio paantraštė: *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; or, Why It"s Amazing that Federal Programs Work At All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of*

Ruined Hopes! Jos autoriai 1968 m. susidomėjo Oklendo (Kalifornijos valstija) Ekonominės plėtros agentūros (EPA) pastangomis įgyvendinti miesto ekonominės plėtros programą. Nagrinėjant tą programą paaiškėjo, jog nors apie jos įgyvendinimą buvo kalbama daug, realiai problema beveik neanalizuota. Siekdami išsiaiškinti to priežastį jie, be kita ko, iš daugybės atsakingų asmenų ėmė interviu ir išanalizavo trejų metų sprendimų priėmimo dokumentus. Pasak autorių, kiekviena politika „yra hipotezė, postuluojanti pradines sąlygas ir numatanti padarinius. Jeigu laiko momentu t_1, atliekamas veiksmas X, tai laiko momentu t_2 bus gautas rezultatas Y" (Pressman and Wildavsky, 1973, xiii). Tad įgyvendinimas yra „tikslų nustatymo ir jį įgyvendinančių veiksmų sąveikos procesas" (p. xv). Iš esmės tai yra sugebėjimas realizuojant priimtą politiką „konstruoti jungtis" priežastingumo grandinėje. Įgyvendinimas, jų nuomone, tuo vangesnis, kuo labiau jungtims tarp įvairių agentūrų, atsakančių už politikos įgyvendinimą, būdingas „realizacijos deficitas". Tikslai turi būti aiškiai apibrėžti ir suprantami, ištekliai prieinami, komandinė grandinė pajėgi išteklius sutelkti bei valdyti ir visa sistema turi būti pajėgi veiksmingai kontroliuoti individus bei organizacijas, atliekančias joms skirtas užduotis.

Analizuodami EPA klaidas autoriai Oklendo pavyzdžiu siekė parodyti, jog įgyvendinimui reikia hierarchinės kontrolės sistemos, jis turi būti aprūpintas reikiamais ištekliais. Moralas buvo toks: sprendimų priėmėjams nedera žarstytis pažadais, kurių jie negali tesėti. Jeigu sistema neturi reikiamų pajėgumų, geriau tenkintis kuklesniais, lengviau tesimais pažadais:

> Pažadai teikia vilčių, o netesėti pažadai gali sukelti nusivylimą ir frustraciją. Skirdami daugiau dėmesio programų įgyvendinimo, o ne vien jų inicijavimo problemoms, padidintume tikimybę, kad politiniai pažadai bus realizuoti. Galbūt geriau suvokus realizavimo kliūtis mažiau bus žarstoma pažadų, bet daugiau jų bus tesima.
> *(Pressman and Wildavsky, 1984:6)*

Vėliau ši pradinė Pressmano ir Wildavsky pozicija buvo modifikuota remiantis gausėjančia literatūra, kurios pagausėjo po jų studijos pasirodymo. Wildavsky, kartu su Majone'u ir Browne'u, iškėlė labiau išplėtotą įgyvendinimo teoriją (kuri dėstoma jų studijos apie Oklendą vėlesnių leidimų paskutiniuose skyriuose):

- Majone and Wildavsky (1978): „Implementation as evolution"
- Browne and Wildavsky (1984): „Implementation as mutual adaption"
- Browne and Wildavsky (1987): „Implementation as exploration".

Pagrindinė šių rašinių tema yra tai, kad politikos įgyvendinimas yra veikiau evoliucinis „mokymosi" procesas, o ne toji hierarchinė seka, kurią jie įsivaizdavo anksčiau. Jau pripažįstama, kad įgyvendinimo procese vykdytojai ne tik vykdo iš viršaus nuleidžiamą politiką, bet ir ją formuoja. Straipsniai, parašyti su Majone'u ir Browne'u, yra tarsi tiltas tarp pradinio „iš viršaus į apačią" modelio ir vėlesnės „iš apačios į viršų" kritikos.

Tačiau savo pirminiu pavidalu studija iš esmės rėmėsi hierarchiniu požiūriu į įgyvendinimo procesą. Įgyvendinimo veiksmingumas priklauso nuo komandinės grandinės pa-

jėgumų koordinuoti ir kontroliuoti žmones bei išteklius, pajėgumų, kurių pristigo EPA atveju. Šį hierarchinės racionalios sistemos modelį, arba idealų tipą, vėliau plėtojo Andrewas Dunsire'as (1978a, 1978b, 1990), Christopheris Hoodas (1976) ir Lewisas Gunnas (1978). Jų modeliuose sprendžiamas klausimas, kaip atrodytų „tobulas" politikos įgyvendinimo procesas. Idėja, žinoma, primena Weberio idealios biurokratijos konstruktą. Christopheris Hoodas (1976) taip apibūdino tobulo įgyvendinimo sąlygas:

- įgyvendinimo užduotį nustato vieninga, „sukarinto" tipo organizacija su griežtai apibrėžtais pavaldumo santykiais;
- normos privalomos, užduotys nustatomos iš anksto;
- žmonės vykdo įsakus ir prašymus;
- yra tobulas ryšys tarp organizacijų ir organizacijose;
- nėra laiko stokos veiksnio.

❖ Lewis A. Gunn, „Why is implementation so difficult?", 1978

Šiame pirmeiviškame darbe Gunnas kelia labai aktualų klausimą, atkreipia dėmesį į tyrimų šioje srityje stygių ir pateikia jos problematikos apžvalgą. Jis išdėsto dešimtį sąlygų (arba tezių), į kurias verta atsižvelgti svarstant programos įgyvendinimo klausimus:

1 Išorinės aplinkybės nedaro deformuojančios įtakos vykdančiajai agentūrai.
2 Programai vykdyti skiriama pakankamai laiko ir išteklių.
3 Bendrajai programai netrūksta išteklių, ir kiekviename jos įgyvendinimo etape vykdytojams yra prieinamas reikiamas išteklių derinys.
4 Programa remiasi adekvačia priežasčių ir padarinių teorija.
5 Priežasčių ir padarinių ryšys yra tiesioginis arba su kuo mažiau tarpinių grandžių.
6 Veikia vieninga programos įgyvendinimo agentūra, kurios darbo sėkmė nepriklauso nuo kitų agentūrų. Jeigu įtraukiamos kitos agentūros, priklausomybė nuo jų yra minimali.
7 Visiškai sutariama dėl siekiamų tikslų ir taip išlieka per visą įgyvendinimo procesą.
8 Judant į sutartąjį tikslą galima detaliai ir nuosekliai išdėstyti užduotis, kurias turi atlikti kiekvienas proceso dalyvis.
9 Įvairius padalinius arba agentūras, susijusias su programa, sieja tobulas komunikacijos ir koordinacijos ryšys.
10 Vadovai gali reikalauti ir tikėtis visiško klusnumo. ◆

Šį hierarchinį požiūrį į politikos įgyvendinimo procesą taikliai apibūdina Rousseau savo *Emilyje*: „Viskas tobula, kas ateina iš Kūrėjo rankų; viskas sugenda žmogaus rankose." Racionalusis modelis vadovaujasi idėjomis, kad įgyvendinimas sietinas su įsakinėjimu, sistemos etapų valdymu, su kontrolės mechanizmais, kurie minimizuoja konfliktus ir nukrypimus nuo tikslų, nustatytų pradinės „politinės hipotezės" (Pressman and Wildavsky, 1973:xiii). Antai Andrewas Dunsire'as (1990:15) siūlo „racionalistinį modelį", kuriame sąmoningai atsiribojama nuo „meilės, neapykantos, pavydo ir, tiesą sakant, nuo bet kokių motyvacijos veiksnių". Įgyvendinimui žlugus, t. y. nepasiekus politikos tikslo, gali būti aiškinama įvairiai: pasirinkta neteisinga strategija; genda „mechanizmas" arba „in-

strumentai“; daroma biurokratinio „programavimo“ klaidų; bloga operacionalizacija; „iešmininko“ lygmens klaidos. Tačiau, kaip teigia Dunsire’as, jei norime išsiaiškinti „gedimo“ priežastis, turime pradėti (*à la* Weber) nuo racionalaus idealo – kai viskas „vyksta sklandžiai“:

> Turime suprasti biurokratijos prigimtį, kurią, kalbant struktūriniais terminais, iš esmės apibrėžia funkcinė specializacija tiek vertikaliuoju, tiek ir horizontaliuoju pjūviu, kiekvienam individui paskirianti tiksliai apibrėžtą funkciją ... o kalbant procesiniais terminais – didėjanti operacijų rutinizacija ... Turime suprasti paties „įgyvendinimo“ prigimtį, kurią iš esmės nusako vadinamasis „operacionalizavimas“; ... ir antra, „inžinerinė“, arba „konstrukcinė“, pastanga ... vadinamasis „programavimas“ ... Yra daugybė taškų, kuriuose mechanizmas gali „sugesti“ ... tiesą sakant, nuostabą kelia tai, kad kartais jis „veikia“.
> *(Dunsire, 1990:26)*

Racionalusis modelis yra preskripcinis ta pačia prasme, kuria preskripciniais laikytini teilorizmas ir mokslinė vadyba, tad jis analogiškai ir kritikuojamas. Per daug dėmesio skiriama viršuje tikslams apibrėžti, per mažai tam, ką veikia darbininkai prie konvejerio. Remiamasi neapmąstytomis prielaidomis apie tikslų apibrėžimą, žmogiškąją sąveiką ir elgseną arba, kaip Dunsire’o atveju, apskritai atsisakoma aiškintis, kaip faktiškai veikia realūs žmonės, ir tenkinamasi loginių įeigos, apdorojimo proceso ir išeigos santykių analize. Tačiau „politikos“, kaip įeigos, ir įgyvendinimo, kaip administracinės išeigos, priešpriešа yra visiškai nepamatuota. Kaip pabrėžia modelio kritikai, įgyvendinimo procesas apima „politiką“, kurią daro „jos“ vykdytojai. Įgyvendinimas nėra procesas, kuriam vykstant *x* atsiranda po *y* kaip priežastinės grandinės grandis. Kitaip nei dešrelių fabriko produktas, viešųjų agentūrų produktas negali būti taip griežtai apibrėžiamas, kvantifikuojamas ir „pasveriamas“; net tai, kas laikytina sėkme ir nesėkme, čia yra nesutarimų ir konfliktų objektas.

4.3.3 Racionalios kontrolės modelio kritika

Biurokratinė „žemutinio lygmens“ elgsena

Hierarchinis modelis daug buvo kritikuojamas dėl to, kad neatsižvelgia į kitų agentų ir kitų įgyvendinimo procesų lygmenų reikšmę. Faktiškai šios kritikos šaltinis pasirodė anksčiau už patį jos objektą. Straipsnyje, paskelbtame 1971 m., Michaelas Lipsky pabrėžė, jog viešosios politikos tyrinėtojams verta atkreipti dėmesį į biurokratų sąveiką su savo klientais „žemutiniame lygmenyje“ (Lipsky, 1971). Vėliau savo idėjas jis išplėtojo straipsnių rinkinyje apie urbanistinę politiką (Lipsky, 1976). Jo išvada tokia:

> Norėdamas geriau suprasti valdžios ir piliečių sąveiką „taškuose“, kur valdžia susitinka su žmogumi, mėginau nustatyti bendrus veiksnius, lemiančius žemutinio lygmens biurokratų elgseną. Iškėliau tezę, kad šiai sąveikai būdingi tam tikri bendri bruožai, nepriklausantys nuo konkrečios biurokratijos,

ir kad tam tikros šių biurokratų veiklos sąlygos turi ypatingos reikšmės biurokrato santykio su piliečiu tipui formuotis ... Jeigu ši analizė išvis priimtina, tai ji parodo, jog daugeliu požiūrių žemutinio lygmens biurokratija, kaip šiuo metu ji struktūrizuojama, iš principo gali būti nepajėgi pozityviai atsiliepti į tobulesnių ir paslaugesnių jos santykių su kai kuriais klientais reikalavimus. Žemutinio lygmens biurokratai reaguoja į spaudimą, susijusį su jų darbu, būdais, kurie kad ir suprantami ar nepiktybiniai, gali neigiamai paveikti piliečių požiūrį į valdžios veiksmų adekvatumą ar teisingumą. Jeigu valdžios realybė piliečiams išties atsiskleidžia per santykius su jos „atstovais" ir jeigu šie santykiai jiems gali turėti svarbių gyvenimiškų padarinių, tada mano išvados turi žadinti simpatijas siūlymams decentralizuoti miestų valdymą. Kad ir kokie būtų kiti šių siūlymų pranašumai ar trūkumai, jie sveikintini bent jau dėl to, kad atkreipia dėmesį į būtinybę radikaliai keisti žemutinio lygmens biurokratų darbo aplinką.
(Lipsky, 1976:208–210)

Vėliau, 1977 metų studijoje *Street level bureaucrats and institutional innovation: implementing special education reform* R. Wetherley ir M. Lipsky parodė, jog racionalistinis modelis yra neefektyvus praktiškai ir neįtikinamas teoriškai. Autoriai analizavo, kaip buvo įgyvendinamas vienas Masačiūsetso valstijos įstatymas (*Comprehensive Special Law*, 1972), pareikalavęs iš mokytojų, socialinių darbuotojų bei kitų viešojo sektoriaus tarnautojų (paslaugų teikėjų), turinčių tiesioginį kontaktą su visuomene, radikaliai keisti savo nuostatas bei praktiką. Sąlygos, kurių reikia racionalistiniam modeliui (patikima komandinė grandinė, griežtai apibrėžti tikslai ir t.t.), iš esmės čia buvo patenkintos: įstatymas buvo tiksliai apibrėžtas; plačiai palaikomas; pakako išteklių; gera ryšių ir priežiūros sistema. Ir vis dėlto jo nepavyko įgyvendinti taip, kaip to norėjo politikos formuotojai: tiesą sakant, pakeitimai padėtį tik pablogino, nes dramatiškai padidėjo darbo krūvis mokykloms ir jų personalui. Paslauga buvo išsaugota tik pasišventusių „žemutinio lygmens" žmonių pastangomis (žr. Hudson, 1989, kur pateikiama Lipsky modelio santrauka ir mėginama jį pritaikyti nagrinėjant viešąją politiką neįgaliųjų atžvilgiu). Studija parodė, jog žmonių valdymas ir kontrolė nėra efektyvaus politikos įgyvendinimo priemonė. Užuot žmogiškąsias būtybes traktavus vien kaip komandinių grandinių grandis, politikos formuotojams derėtų suvokti, jog geriausias politikos įgyvendinimo būdas yra tai, ką Elmore'as (1979, 1985) vadino problemų ir politikos „atgaline projekcija", kur politikos sėkmė apibrėžiama žmogiškosios elgsenos pokyčių, o ne politikos „hipotezės" įtvirtinimo terminais. Visas „priekin nukreiptas projekcijas", arba modelius, grindžiamus principu „iš viršaus į apačią", Elmore'as laiko mitais, kuriais „darosi vis sunkiau tikėti, ėmus aiškiau suvokti įgyvendinimo proceso prigimtį" (Elmore, 1985:20). Elmore'as siūlo pradėti nuo

konkrečios elgsenos, provokuojančios politinę intervenciją, apibūdinimo; po to nurodyti organizacines priemones, kurios galėtų daryti poveikį tokiai elgsenai; pateikti tokių priemonių naudojimo padarinių prognozes; be to, kiekvieno politikos įgyvendinimo etapo atveju nurodyti, kokį poveikį jis gali daryti tai elgsenai ir kokių išteklių reikia tokiam poveikiui pasiekti.
(Elmore, 1985:28)

Svarbiausias dalykas, teigia principo „iš apačios į viršų“ šalininkai, – tai politikos formuotojų ir politikos rezultatų tiekėjų santykis. Jis yra atvirkščias Alisos Stebuklų šalyje principui. Alisa sako: „Pradėk nuo pradžių ir eik prie pabaigos.“ Atgalinės projekcijos idėja – pradėti nuo fazės, kur tam tikra politika pasiekia kulminaciją, ir paskui analizuoti arba organizuoti politiką pagal egzistuojančias elgsenos ir konfliktiškumo struktūras. Modelis, kuris remiasi „iš apačios į viršų“ kilimo idėja, visą procesą suvokia kaip derybinį, bendro sutarimo formavimo procesą. Procesui įtaką daro du kontekstai: organizacijų, įgyvendinančių viešąją politiką (mokyklų, ligoninių, policijos, rūpybos agentūrų, ginkluotųjų pajėgų, vyriausybės departamentų) valdymo įgūdžiai bei kultūra ir politinė aplinka – kokiomis sąlygomis jos turi dirbti.

„Iš apačios į viršų“ modeliai ypač pabrėžia tą faktą, jog žemutinės grandies vykdytojai, įgyvendindami tam tikrą politiką, turi gana plačią nuožiūros laisvę. Esminį vaidmenį šiuo požiūriu atlieka profesionalai: mokytojai, gydytojai, planuotojai, inžinieriai, socialiniai darbuotojai, architektai – visi jie turi galių daryti įtaką paslaugos teikimui ir kontrolei. Tai reiškia, anot Dunleavy, jog pats politikos formavimo procesas gali tapti politikos „įgyvendintojų įrankiu“ (Dunleavy, 1981, 1982). Pavyzdžiui, mokytojai gali rasti būdų „valdžios politiką“ įgyvendinti taip, kad jos padariniai bus visiškai kitokie, nei numatė ar tikėjosi politikos formuotojai. Tas pat pasakytina apie kitus profesionalus, atsakančius už įstatymo arba politikos vykdymą. Akivaizdu, jog tai kelia ploblemų: žemutinio lygmens įgyvendintojai gali formuoti politiką, tačiau ar leistina mokytojams arba policininkams kurti „politiką“? (Žr. Linder and Peters, 1987.)

Tokia galimybė atsiranda dėl to, kad įgyvendinimas neišvengiamai palieka didelę nuožiūros laisvę įgyvendintojams. Nuožiūros laisvė viešojoje politikoje yra gana plačiai nagrinėta: socialinėje politikoje (Hill, 1969; Titmus, 1968), administracinėje teisėje (Wade, 1967; Davis, 1969), teisėsaugoje (Cain, 1973; Lambert, 1967; Wilson, 1970); organizacijų sociologijoje (Simon, 1945; Dunsire,1978b; Gouldner, 1954). Politinės programos, įstatymai, potvarkiai ir procedūros neišvengiamai palieka tam tikrą laisvę jiems interpretuoti. Pasak Daviso, „Viešasis pareigūnas disponuoja nuožiūros laisve, jeigu jo galių apribojimai vis dėlto palieka jam galimybę rinktis iš alternatyvių veikimo arba neveikimo būdų“ (Davis, 1969:4). Nepriklausomai nuo politikos įgyvendinimo būdo (iš viršaus ar iš apačios) tie, kurie užima pozicijas priešakinėje politikos įgyvendinimo linijoje, daugiau ar mažiau turi nuožiūros laisvės, kai taiko taisykles, už kurių įgyvendinimą atsako. Platesniu mastu nuožiūros laisvė tarptautinėje teisėje ir tarptautiniuose santykiuose kelia bendros politikos interpretavimo ir taikymo specifinėmis sąlygomis problemų. Tai ypač akivaizdu Europos Sąjungos atveju, kai šalys narės ES norminius aktus interpretuoja gana skirtingai (žr. From and Stava, 1993).

Įgyvendinimas kaip politinis lošimas

Organizacijų modeliai, politikos formavimą ir įgyvendinimą suvokiantys kaip žmogiškųjų sąveikų, o ne kaip mechanizmo ar sistemos funkcionavimo rezultatą, šioms sąveikoms skiria ypatingą dėmesį. Antai Lipsky modelyje pabrėžiama, jog analizuojant įgyvendinimą turi būti pripažįstama, kad organizacijos turi ribotus žmogiškųjų ir organizacinių pa-

jėgumų išteklius. Politikos įgyvendinimo efektyvumas priklauso nuo to, kaip panaudojamos žemutinių įgyvendintojų grandžių žinios bei patirtis.

Šios sąveikos temai daug dėmesio skiria ir tie modeliai, kurie įgyvendinimo procesą traktuoja kaip konfliktų ir derybų areną. Žinoma, racionalistiniai modeliai taip pat pripažįsta, jog įgyvendinimo procese vyksta ir konfliktų, ir derybų. Tačiau šis konfliktiškumas jų laikomas disfunkciniu elementu, kuriam reikia koordinacijos (Pressman and Wildavsky, 1973:134) arba sprendimo (Dunsire, 1978a). Šių modelių konfliktai ir derybos vyksta bendrai pripažįstamų tikslų kontekste, todėl įgyvendinimas bus efektyvus tik tuo atveju, jeigu grupės išspręs savo nesutarimus. Efektyvi įgyvendinimo sistema privalo turėti tokių konfliktų šalinimo priemonių, kurios leistų užtikrinti klusnumą (Dunsire, 1978a). Viską lemia kontrolė.

Jeigu į organizacijas žvelgiame ne kaip į kontrolės objektą, o kaip į struktūras, sudarytas iš grupių ir individų, siekiančių maksimizuoti savo galią ir įtaką, tada tokį konfliktą galime laikyti iš esmės politiniu procesu, kur naudojamos skirtingos strategijos galiai įgyti ir išlaikyti. Šioje perspektyvoje politikos įgyvendinimas laikytinas naudos sau siekiančių žmonių „lošimu“.

Lošimo modelis buvo iškeltas Bardacho jo 1977 m. knygoje *The Implementation Game*. Pasak Bardacho, įgyvendinimas yra „derėjimosi, įtikinėjimo ir manevravimo lošimas netikrumo sąlygomis“ (Bardach, 1977:56). Politikos įgyvendintojai siekia išlošti kuo daugiau galios ir siekdami savo pačių tikslų bei interesų mėgina naudotis sistema.

Bardacho modelyje politika neapsiriboja formaliomis „politinėmis“ institucijomis. Politika nesibaigia įstatymo projektui tapus įstatymu. Ji neapsiriboja sprendimų priėmimo procesu. Šio tipo modeliai mus ragina peržiūrėti skiriamąsias ribas tarp politikos ir biurokratijos, sprendimų priėmimo ir sprendimų vykdymo procesų. Tad įgyvendinimas iš esmės yra atmaina politikos, vykstančios nerenkamos valdžios koridoriuose.

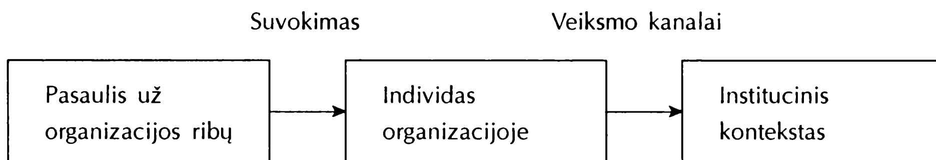
Kaip jau minėjome, racionalistinis įgyvendinimo modelis paprastai postuluoja, kad skirtingi interesai gali būti suvienyti bendram tikslui ir kad konfliktas yra šalintinas „trinties“ veiksnys. Tačiau modeliai, kurie kovą dėl galios bei įtakos ir interesų konfliktą laiko politikos įgyvendinimo materija, nesutaria dėl jo interpretacijos. Įvairūs galios modeliai, kuriuos nagrinėjome trečiojoje dalyje (3.3), teikia labai skirtingas konfliktų ir kovų dėl įtakos poveikio įgyvendinimo procesui interpretacijas (jų apžvalgą pateikia Morgan, 1986:362–365).

4.3.4 Politikos ir veiksmo modeliai: politikos įgyvendinimas kaip evoliucinis procesas

Tiek hierarchinių, tiek „iš apačios į viršų“ koncepcijų silpnoji vieta – labai supaprastintas požiūris į įgyvendinamumo proceso kompleksiškumą. Du modelius, kuriuose naudojamos ir plėtojamos abiejų šių koncepcijų idėjos, iškėlė Lewisas ir Flynnas (1978, 1979) bei Barrettas ir Fudge’as (1981). Lewisas ir Flynnas miestų ir regioninio planavimo politikos studijoje konstruoja bihevioristinį modelį, kur politikos įgyvendinimas traktuoja-

mas kaip individų „veiksmas“, kurio jie imasi atsižvelgdami į apribojimus, diktuojamus tiek jų organizacijų institucino konteksto, tiek išorinio pasaulio (4.1 diagrama).

4.1 diagrama. Lewiso ir Flynno modelis



Šaltnis: Pagal Lewis and Flynn (1978:11).

Politikos įgyvendintojai gyvena pasaulyje, kuris labai skiriasi nuo racionalistinio idealo:

> Realiai egzistuoja nesutarimai dėl politikos tikslų ir uždavinių; neaiškumų, dviprasmybių ir netikrumo lieka dėl politikos praktinio operacionalizavimo; lieka procedūrinių neaiškumų; atsiskleidžia turimų išteklių nepakankamumas sprendžiant iškylančias problemas; ir visada rusena neblėstantis konfliktas tarp demokratinio proceso, spaudimo grupių veiklos ir politinių disidentų.
> *(Lewis and Flynn, 1978:5)*

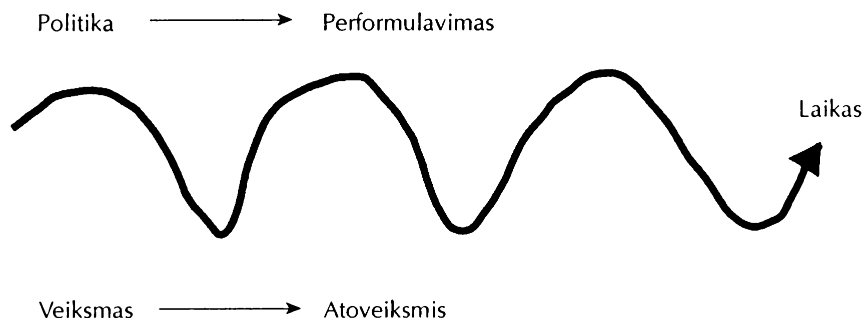
Sąveika su išoriniu pasauliu, priklausomybė organizacijai ir jos instituciniam kontekstui implikuoja, jog politikos tikslai nėra vienintelė paskata veiksmui. Jų empiriniai tyrimai dažniausiai leisdavo daryti išvadą, kad

> veiksmų imamasi išsprendus konfliktą tarp dviejų skirtingų politikos prioritetų aibių; jie gali būti atlikti anksčiau, nei suformuluojama dorojimosi su tokiais atvejais procedūra; arba jų imamasi veikiau dorojantis su faktinės situacijos reikalavimais, nei vykdant nustatytas užduotis.
> *(Ibid.)*

Šio pobūdžio kontekstualistinė analizė būdinga Barretto ir Fudge'o modeliui, kur argumentuojama, jog politikos įgyvendinimą geriausia interpretuoti pasitelkus „politikos ir veiksmo kontinuumo“ idėją (4.2 diagrama), nusakančią „tarpusavio sąveikos ir derybų procesą, kurio dalyviai yra politikos formuotojai ir tie, nuo kurių veiksmų priklauso tos politikos įgyvendinimas“ (Barrett and Fudge, 1981:25).

Galia yra pagrindinis šio santykio dinamikos veiksnys. Šiame modelyje politikos įgyvendinimas yra pasikartojantis derybų procesas, kurio dalyviai atsako už politikos realizavimą ir valdo išteklius. Čia „labiau nei hierarchiniuose modeliuose pabrėžiami galios ir priklausomybės, interesų, motyvacijų ir elgsenos veiksniai“ (Barrett and Fudge, 1981:29). Be to, politikos ir veiksmo koncepcijos atkreipia dėmesį į veiksnius, kurie da-

4.2 diagrama. Politikos ir veiksmo kontinuumas



Šaltinis: Barrett and Fudge (1981:25).

ro įtaką individų bei agentūrų veiksmų arba elgsenos repertuarui ir į tai, kaip formuojasi to repertuaro vaizdiniai. „Politikos ir veiksmo“ modelis parodo, jog politika nėra vien tai, kas vyksta politinio proceso „priešakinėse linijose“. Politika „evoliucionuoja“, arba „vystosi“. Politikos „priešakinėse linijose“ atrandama naujų galimybių ir kuriami nauji principai jas adaptuojant praktikoje. Anot Majone'o ir Wildavsky (1984:116): „Politikos įgyvendinimas visada evoliucinis; jam vykstant politika ne tik vykdoma, bet ir performuluojama.“

„Veiksminėse“ koncepcijose pabrėžiama, jog įgyvendinimas nėra tik sprendimų transliavimas per komandinę grandinę. Tai procesas, kurį aiškindami turime suprasti, kaip individai bei organizacijos suvokia „realybę“ (plg. su Vickersu, 3.7.5) ir kaip organizacijos, siekdamos savo tikslų, sąveikauja su kitomis daugiau arba mažiau galingomis organizacijomis. Šią temą išsamiau gvildena tarporganizacinės elgsenos teorijos (žr. 4.3.7, 4.6.3). „Veiksminis“ modelis taip pat palaiko „šiukšlių dėžės“ teorijų idėją, jog organizacijos nesivadovauja tikslais racionalistine prasme, o veikiau juos konstruoja problemas mėgindamos prikabinti prie jau esamų sprendimų (žr. 3.4.5).

4.3.5 Įgyvendinimas vadybiniame modelyje

Įgyvendinimo teorijos, ypač hierarchinių jos modelių, preskripcijos beveik nesiskiria nuo vadybinių įgyvendinimo modelių preskripcijų. Pavyzdžiui, Sabatieras ir Mazmanianas (1979) sutrikusiam vadovui pataria, kaip pasiekti politikos tikslus (žr. 4.3.8). Tačiau dauguma kitų politikos įgyvendinimo modelių vengia tokio patarinėjimo ir „praktinių“ rekomendacijų, kurių daugybė kiekviename vadybos vadovėlyje. Vadybinės įgyvendinimo koncepcijos kilo iš vyraujančios „operacinės“ viešosios politikos administravimo (*qua* vadybos) paradigmos. Viešojo sektoriaus administravimui mėginant imituoti verslo vadybą imta

naudotis metodais, anksčiau daugiausia taikytais privačiame sektoriuje. Aptarsime tris tokius metodus:

- operacinė vadyba;
- korporacinė vadyba;
- personalo vadyba.

Operacinė vadyba

Su operacinės vadybos metodikomis susidūrėme nagrinėdami OT naudojimą sprendimų priėmimo procese (3.8.6). Operacijų tyrimas naudojamas ir įgyvendinimo stadijoje, kur jis žinomas kaip „projektų vadyba“ (*project management*). Įdomu, kad OT taikymo projektų vadybai praktika kilo viešajame sektoriuje. Šeštąjį dešimtmetį JAV vyriausybė, įgyvendindama *Polaris* raketų projektą, naudojosi dviem metodais (žr. Sapolsky, 1972):

- Kritinio tako metodu (KTM);
- Projektavimo, vertinimo ir priežiūros metodika (PVPM).

Abu metodai didelių projektų valdymą konceptualizuoja „tinklų“ sąvokomis; dėl to jie laikomi „tinklų analizės“ atmainomis. KTM ir PVPM tikslas – „kontroliuoti“ projekto vykdymą, t. y. veiksmų ir įvykių tinklą, sudarantį įgyvendinimo fazes. Naudojant KTM siekiama nustatyti veiksmus, kurie turi „kritinės“ reikšmės projekto realizavimui per tam tikrą laiką. Sudaromas tinklo žemėlapis, kuriame žymima projekto pradžia ir tikėtina raida, „takas“, kai judama nuo vieno kritinio veiksmo prie kito. PVPM remiasi prielaida, kad negali būti žinoma kritinių veiksmų trukmė. PVPM sistemos programuojamos pagal tris šio netikrumo vertinimo kriterijus: labiausiai tikėtina perėjimo nuo vieno veiksmo prie kito trukmė; optimistiškiausia tam tikro veiksmo trukmės prognozė; pesimistiškiausia jo trukmės prognozė. PVPM analizė naudojama įgyvendinant didelius projektus, kai tenka veikti didelio netikrumo sąlygomis. Nacionalinės ir vietos valdžios lygmeniu tinklų analizė daugiausia taikoma statybų projektams, kur tenka dorotis su įvairialypiu netikrumu: stengtis laiku įgyvendinti projektą pagal turimą biudžetą ir atsižvelgti į tokius nenumatomus veiksnius kaip orai, geologinės sąlygos, darbo santykiai, infliacija ir daugybė kitų problemų, kurios gali sukliudyti sėkmingą plentų, tunelių, jėgainių ir pan. statybą.

Į šį OT modelį turime įtraukti ir „sistemų analizę“. Tokia analizė įgyvendinimo problemas nagrinėja visos „sistemos, teikiančios viešąsias gėrybes ir paslaugas, kontekste. Sistemų analitiką domina tai, kaip veiksmų sekos, įeigos ir išeigos, informacijos srautų visuma lemia projekto sėkmę arba nesėkmę. Politikos įgyvendinimas žmogiškųjų „minkštų sistemų“ atveju (priešingai tokioms „kietoms sistemoms“ , kaip mašinos ar augalai) traktuojamas kaip kontrolės ir koordinavimo problema. Efektyvų įgyvendinimą šiame modelyje lemia tokie komponentai:

- tikslų apibrėžimas ir plano sudarymas;
- plano vykdymo priežiūra;
- to, kas vyksta, analizė ir lyginimas su tuo, kas turėjo vykti pagal planą;
- pakeitimai nesėkmės atveju.

Carteris *et al.* (1984:96) teigia, jog sėkminga įgyvendinimo sistema numato keturis kontrolės tipus:

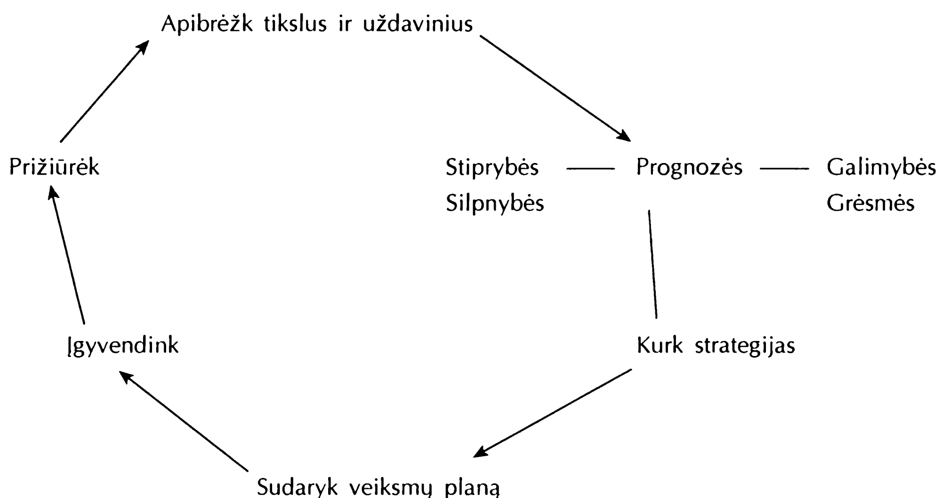
- koordinavimą per visą laiką;
- koordinavimą konkrečiais laiko momentais;
- detalią logistiką ir laiko grafikus;
- struktūrinių ribų išlaikymą.

„Minkštosiose sistemose" pabrėžiama geros koordinacijos svarba, o įgyvendinimo proceso analizėje daug dėmesio skiriama „komandų" darbui (Carter *et al.*, 1984:106–107).

Korporacinė vadyba

Kitaip nei OT metodai, „korporacinės vadybos" idėjos kilo privačiame sektoriuje, o vėliau jas adaptavo viešasis sektorius. Kaip pastebėjome aptarinėdami PPBS, korporacinės vadybos metodai į valstybinio valdymo sritį pateko pro duris, kurias atvėrė biudžetinio proceso reforma. Tad šis modelis turi daug panašumų su PPBS: pabrėžiama būtinybė vadybos problemas analizuoti strateginiu būdu, judant pagal tikslų formulavimo, planavimo, organizavimo, vadovavimo ir kontroliavimo ciklą (4.3 diagrama).

4.3 diagrama. Korporacinės vadybos ciklas



Planavimas numato tikslų apibrėžimą ir strategijų, leidžiančių juos pasiekti, paiešką. Šio modelio kertinė fazė – tai vadinamoji SSGG analizė, t.y. vidinių Stiprybių ir Silpnybių bei išorinių Galimybių ir Grėsmių išsiaiškinimas. Remiantis šia analize sprendžiama strategijų pasirinkimo problema. Pasirinkus strategijas sudaromas tikslų įgyvendinimo planas. Vienas svarbiausių klausimų čia bus strategijos santykis su organizacijos struktūra ir personalu. Kad sėkmingai būtų įgyvendintas planas, gali tekti pertvarkyti organizacinę struktūrą. Strategija formuoja struktūrą, kuri savo ruožtu veikia strategijos pasirinkimą

(Thompson, 1990:522). Korporacinės vadybos modelis pabrėžtinai reikalauja, kad organizacijos struktūra, kultūra ir stilius būtų priklausomi nuo organizacijos „misijos“, kad kiekvienam organizacijos nariui būtų išaiškinta ši „misija“ ir jo paties vaidmuo jos realizavimo procese (Foster, 1993). Plano įgyvendinimo priežiūra vadovybei teikia „grįžtamojo ryšio“ informaciją apie tai, kaip vykdomos užduotys ir kokias problemas dar reikės išspręsti, kad baigmė būtų sėkminga.

Korporacinės vadybos idėjos darė didelę įtaką „naujajai viešojo sektoriaus vadybai“, ypač nuo devintojo dešimtmečio pradžios, kai daugelyje pramoninių šalių viešojoje politikoje įsivyravo kaštų mažinimo ir orientavimosi į verslą kultūra (Kooiman and Eliassen (eds), 1987). Pavyzdžiui, kaip finansinės kontrolės priemonė plačiai propaguojama rezultatyvumo apskaičiavimo *(performance measurement)* metodika, leidžianti efektyviau siekti tikslų (Thompson, 1990:582).

❖ Kultūra kaip politikos nesėkmių ir organizacijų tobulinimo modelis

„Kultūros" modelius siūlo daugelis autorių. Literatūroje apie viešojo sektoriaus valdymą dažniausiai cituojami Peterso, Watermano (1982) ir Charleso Handy (1976) darbai.

Charles Handy, *Understanding Organizations*, 3rd edn, 1985

Anot Handy, yra keturi pagrindiniai organizacijų kultūros tipai, grindžiami galios, vaidmens, užduoties ir asmenybės principais. Šie principai organizacijas padaro darniomis gentimis su savo vertybėmis, kalba, mitais ir savais didvyriais. Stipri kultūra sukuria stiprias organizacijas, nors ne kiekviena iš jų tinka visiems laikams, visiems tikslams ar visiems individams.

Kiekviena kultūra turi savo dievą globėją, simbolizuojantį jos vertybes ir struktūras:

- *Galios kultūra:* čia sprendimus lemia galia ir įtaka. Dievas – Dzeusas, kuris valdo tik pagal savo įgeidžius.
- *Vaidmens kultūra:* tai graikų šventyklos modelis, kur viešpatauja racionalumas ir funkcionalumas. Šią kultūrą iliustruoja ideali biurokratija. Dievas – Apolonas, proto įsikūnijimas.
- *Užduoties kultūra:* tai kultūra, kelianti sau užduotis ir siekianti jas įveikti. Efektyvi ir vartotojams jautri kultūra. Pasak Handy, ji neturi dievo globėjo.
- *Asmenybės kultūra:* tai kultūra, kur individai vyrauja struktūros ir organizacijos atžvilgiu. Retai sutinkama, nebent komunose. Dievas – Dionisas, egocentriško individo dievas.

Kas turi įtakos kultūroms?

- Istorija ir nuosavybės formos;
- mastas;
- technologija;
- tikslai ir uždaviniai;
- aplinka;
- žmonės.

Programa „Plius" ir sostinės policija

Vienas iš ženklų, liudijančių, jog administravimo diskursas, kadaise buvęs tolimas verslo kriterijams ir verslo kultūrai, dabar pamažu ją perima, yra permainos policinių paslaugų srityje. Pastaraisiais dešimtmečiais Londono policija tapo didėjančios kritikos objektu. Londono „bobis", kadaise simbolizavęs Londoną ir „bendruomeninę saugą", jau nėra toks, koks buvo „senais gerais laikais".

Atsižvelgdamas į pasikeitusį „klientų" požiūrį į policiją sostinės policijos komisaras, seras Peteris Imbertas, *Wolff Olins* vadybos konsultantams užsakė atlikti policijos darbo tyrimą. Vėliau jis sakė, jog taip mėgino „pacientui nuleisti šiek tiek kraujo, kad jis išgytų".

Konsultantai apklausė daugiau nei 250 žmonių, nagrinėjo policijos praktiką, lankėsi policijos nuovadose, analizavo visus policijos darbo aspektus. Jų išvados buvo labai kritiškos: policija neturi aiškios savo paskirties, savo misijos, suvokimo, ji prastai organizuojama ir valdoma, silpni jos ryšiai su visuomene. Kad jos paslauga būtų efektyvesnė, sostinės policija privalanti:

- tapti vieningesnė ir geriau suvokti savo paskirtį;
- pagerinti savo vadovavimo ir valdymo sistemą;
- pozityviau traktuoti paslaugos idėją;
- tobulinti komunikaciją savo viduje, ryšius su išoriniu pasauliu;
- gerinti savo išvaizdą: pastatus, uniformą, ekipiruotę ir pan.

Su tyrimo išvadomis buvo supažindintas visas personalas, o jos rekomendacijų įgyvendinimui buvo sudaryta programa „Plius". Programoje figūravo ir „misijos apibrėžimas", nusakantis policijos tikslus bei uždavinius. Ji aiškiai paskelbė visuomenei (vartotojams) ir policijai, kad rekomendacijos bus ryžtingai įgyvendinamos. Svarbu tai, jog šios pertvarkos inciatyva kilo iš apačios, o ne iš Skotlendjardo viršūnių. Policijos paslaugų vadybinių reformų apžvalgą pateikia Loveday (1993). ◆

Personalo vadyba

„Kultūrinis" korporacinės vadybos aspektas glaudžiai siejasi su kitu svarbiu „vadybos" viešajame sektoriuje aspektu: su žmonių valdymu. Korporacinės vadybos esmė – užduočių apibrėžimas ir vykdymas. Akivaizdu, kad labai svarbu, koks viešajame sektoriuje dirbančių žmonių požiūris į jiems skiriamas užduotis. Šis žmogiškasis politikos įgyvendinimo aspektas tobulinamas taikant dvi metodikas:

- *Rezultatyvumo vertinimas:* asmens „indėlis" vertinamas atsižvelgiant į organizacijos tikslus ir asmens potencijas.
- *Vadyba pagal užduotis* (VPU) *(management by objectives, MBO):* metodas, reikalaujantis, kad vadovas tartųsi su pavaldiniais ir aiškiai bei griežtai apibrėžtų jų užduotis (Drucker, 1954). VPU tikslas – padidinti individo ir organizacijos tikslų integraciją (Drucker, 1964).

Rezultatyvumo vertinimo ir VPU metodikos keičiant žmonių nuostatas padeda keisti organizacijos „kultūrą". Čia naudojami ir „saldainiai", ir „bizūnai" sukurti aplinkai, kurioje administratoriai/vadybininkai ir eiliniai vykdytojai turėtų paskatų keisti ir modifikuoti savo elgesį taip, kad būtų lengviau pasiekiami korporaciniai, o ne sekcijiniai, asmeniniai ar profesiniai tikslai.

❖ Vadybiniai modeliai ir „savireguliuojančios" sistemos

Technologijų, kurios jau nėra grynai administracinės, plitimas reiškia, jog vadybinės vertybės (efektyvumas ir rezultatyvumas) tampa svarbiausiu veiksniu pasirenkant viešųjų gėrybių tiekimo instrumentus. Kalbantieji apie „naujojo valdymo išradimo" būtinybę pabrėžia, jog šie pokyčiai atveria daugiau galimybių į rinką orientuotam, „decentralizuotam" politiniam procesui, kur hierarchiją keičia demokratiškesnė horizontalesnių santykių tvarka (Osborne and Gaebler, 1993). Tačiau šį valdymo formų, sektorių ir instrumentų „remiksą" galima traktuoti ir kaip mėginimą išlaikyti valdžios stabilumą (ir teisėtumą) tolydžio sudėtingesnėmis socialinėmis, ekonominėmis ir politinėmis sąlygomis. Šia prasme decentralizavimas gali būti laikomas mėginimu spręsti valdžios „perkrovos" problemą, kai tam tikros kontrolės funkcijos perleidžiamos savireguliuojančioms (Kickert, 1993) gėrybių tiekimo sistemoms. Viena vertus, šis „remiksas" (įvesdamas į valdymą rinkos elementų) labiau skatina „savireguliuojančių" sistemų atsiradimą, kita vertus, naudodamas naujas vadybos metodikas, – didesnę pačių žmonių „savireguliaciją". Šiuos kontrolės mechanizmus galima suskirstyti į mikro ir makro lygmens savireguliaciją.

Mikro lygmens kontrolė

Ši kontrolė siekia apriboti viešųjų gėrybių tiekėjų nuožiūros laisvę ir pakeisti jų nuostatas. Naudojami metodai:

- žmogiškųjų išteklių vadyba;
- atlyginimas pagal rezultatą;
- vertinimo schemos;
- kolegiali patikra *(peer review);*
- pareigybių terminuotumas.

Naudojant šiuos metodus paslaugų kokybę siekiama gerinti ne biurokratų arba profesionalų darbo racionalizavimo būdu, o veikiau siekiama rasti priemonių, skatinančių nepolitinį vykdytojų sluoksnį jautriau reaguoti į mokesčių mokėtojų, kaip „klientų", reikalavimus. Šis poslinkis nuo viešųjų gėrybių „gamybos" racionalizavimo prie klientų suverenumo gali būti suvoktas kaip mėginimas biurokratams ir profesionalams (nuo seno turintiems kitokį statusą, nei privataus sektoriaus darbuotojai) taikyti tas pačias kontrolės priemones, kurios naudojamos privačiame sektoriuje. Todėl kyla ir skundų dėl biurokratų bei profesionalų „proletarizavimo" ir „deprofesionalizavimo" (žr. Braverman, 1974; Clegg and Dunkerly, 1980).

Makro lygmens kontrolė

Šio lygmens kontrolės priemonėmis siekiama pakeisti platesnį organizacinį, socialinį bei politinį viešųjų paslaugų teikimo kontekstą. Kai kurias iš jų apžvelgėme anksčiau (žr. 3.10.6, 4.3.5). Jų sąrašui priklauso:

- tiekėjų skaičiaus didinimas siekiant padidinti konkurenciją:
  - privatizavimas;
  - kontraktavimas;
- priemonės, skatinančios kvazikomercinę tiekimo struktūrą:
  - vidinės rinkos;
  - mokamos paslaugos.
- tiesioginė viešojo sektoriaus dydžio ir kaštų kontrolė:
  - viešojo sektoriaus įplaukų politika;
  - biudžetinė kontrolė pagal rezultatyvumo rodiklius;
  - finansinė vadyba.
- veiklos rezultatyvumo skatinimas ir kontrolė:
  - rezultatyvumo rodiklių privalomumas;
  - institucijų auditas;
  - departamentų auditas;
  - rezultatyvumo rodiklių lyginimas;
  - organizacinis mokymasis.

Mikro lygmens metodais siekiama pakeisti individų ir grupių veiklos viešajame sektoriuje kontekstą, o makro lygmens priemonėmis siekiama pakeisti organizacinę aplinką – pasitelkiamos rinkos arba kvazirinkos jėgos, kaip atsvara tariamai biurokratinių hierarchijų, profesionalų bei žemutinių grandžių vykdytojų savivalei ir kaip priemonė, kuri viešųjų paslaugų teikimą daro labiau priklausomą nuo „vartotojų" poreikių. ◆

4.3.6 Politikos įgyvendinimas ir politikos tipai

Ar raketinės sistemos sukūrimo programa yra bendramatė su rūpybos programa? Ar lengviau žmogų nuskraidinti į Mėnulį, negu suteikti benamių šeimai padorų būstą? Daugumos „menedžeristinių" ir „racionalistinių" politikos įgyvendinimo modelių silpnoji vieta yra ta, kad jie remiasi sprendimų priėmimo samprata, kuri neatsižvelgia į faktą, jog žmonių problemos gali būti ne tik vienaip ar kitaip sudėtingos, bet ir nebendramatės. Žmogaus išlaipinimas Mėnulyje arba raketinės sistemos sukūrimas nėra pavyzdinis modelis toms viešosios politikos sritims, kur tikslų apibrėžimas, konsensuso formavimas ir išteklių pritraukimas yra nepalyginamai sudėtingesnis dalykas. Todėl naudingesni gali būti tie modeliai, kurie diferencijuoja politikos tipus ir veiksnius, galinčius daryti įtaką jų įgyvendinimo procesui. Pavyzdžiui, Lowio (1964, 1972) pasiūlyta politikos tipų klasifikacija – paskirstomoji, reglamentacinė ir perskirstomoji politika – buvo naudojama analizuojant politikos įgyvendinimo problemas (žr. Van Meter and Van Horn, 1975; Ingram, 1978; Ripley and Franklin, 1982; Hargrove, 1975).

Vienas iš pirmųjų mėginimų analizės dėmesį atkreipti į politikos įgyvendinimo procesą buvo Van Meterio ir Van Horno darbas (1975), kur pabrėžiama būtinybė atsižvelgti į vykdomos politikos tipą. Remdamiesi Lowio darbais, kuriuose nurodomi įvairūs politi-

kos tipai (žr. 2.5), Van Meteris ir Van Hornas kėlė tezę, jog įgyvendinimo efektyvumas skirsis priklausomai nuo politikos tipo ir politinės darbotvarkės. Išskirdami tris pagrindinius įgyvendinimo veiksnius – kaitą, kontrolę ir klusnumą – jie pabrėžia, jog įgyvendinimo sėkmės tikimybė bus didesnė ten, kur egzistuoja platus sutarimas, o reikiamos kaitos mastas palyginti nedidelis.

Ripley ir Franklinas (1986) mano, jog įgyvendinimo sunkumai yra palyginti nedideli paskirstomosios politikos atveju, didesni – reguliacinės politikos ir didžiausi – perskirstomosios politikos atveju. Įvairios politikos sritys pasižymi skirtingais jose vyraujančių santykių bruožais; perskirstymo srityse susiduriama su didesniais politikavimo ir derybų kaštais, nei paskirstymo srityse, kur galima didesnė kontrolė. Ingramas (1978) šių santykių įvairovę sieja su sprendimų priėmimo kaštais, statuto struktūra, vertinimo kriterijais ir kritiniais kintamaisiais.

❖ Gordon Chase, „A framework for implementing human service programmes: how hard will it be?", 1979

Gunnas pateikia bendrą „tobulo įgyvendinimo" modelį. Tačiau kaip šis bendras modelis gali būti taikomas specifinių politikos tipų atveju, pavyzdžiui, žmogiškųjų paslaugų, tokių kaip rūpyba, švietimas, sveikatos apsauga, atveju? Gordonas Chase'as siūlo modelį, padedantį išsiaiškinti, kokių problemų iškyla teikiant žmogiškąsias paslaugas. Naudodamasis švino kontrolės, metadono terapijos ir kalinių sveikatos priežiūros reformos pavyzdžiais jis konstruoja modelį, kuris, jo manymu, gali būti naudingas kaip savotiškas žemėlapis, padedantis vykdytojams identifikuoti pagrindines problemines jų programų sritis. Jis parodo, jog žmogiškųjų paslaugų srityje politikos įgyvendinimas susiduria su sudėtingu netikrumo kontekstu net tokiuose dalykuose, kaip techninės įrangos ištekliai.

Sunkumai, kylantys dėl operacinių reikalavimų

1 Kas tie žmonės, kuriems skiriama paslauga?
2 Koks paslaugos pobūdis?
3 Kokių deformacijų gali iškilti ją teikiant?
4 Ar programa kontroliuojama? Ar yra nekontroliuojamų jos dalių? Ar jos rezultatai gali būti išmatuojami?

Sunkumai, kylantys dėl reikiamų išteklių pobūdžio ir prieinamumo

1 *Pinigai:* kokie yra fondų limitai ir ar tikėtina, jog bus gauta jų daugiau?
2 *Personalas:* ar jo yra pakankamai ir tinkamos kvalifikacijos? Ar jo pakanka programai įgyvendinti?
3 *Apimtis:* ar pakankama programos apimtis?
4 *Techninė įranga:* ar jos pakanka ir ar ji tinkama? Ar turi reikšmės technologija?

Sunkumai, kylantys dėl būtinybės programos vadovui dalytis savo galia arba siekti paramos iš kitų biurokratinių ir politinių agentų

1 *Valdančiosios agentūros:* su keliomis tokiomis agentūromis vadovui teks turėti reikalų? Ar jos bus jam palankios?
2 *Lygiagrečios agentūros:* kiek yra tokių agentūrų ir ar įmanoma su jomis bendradarbiauti? Ar apibrėžtos jų atsakomybės ribos?
3 *Renkamieji politikai:* ar jie gali padėti (pakenkti)?
4 *Kokie aukštesni* valdžios lygmenys yra įsitraukę į procesą?
5 *Privataus sektoriaus tiekėjai:* ar programos vadovui reikia privačių tiekėjų? Kaip jis sugebės juos kontroliuoti?
6 *Interesų grupės:* kokie jų interesai ir politinė įtaka?
7 *Žiniasklaida:* ar programa sulauks žiniasklaidos dėmesio? Ar žiniasklaida gali padėti (pakenkti)? ◆

4.3.7 Tarporganizacinė analizė ir politikos įgyvendinimas

Įgyvendinimo problemos tyrimuose daug dėmesio skiriama organizacijų ir jose veikiančių žmonių elgsenai. Tačiau jeigu pripažįstame, kad įgyvendinimas yra procesas, kuriame dalyvauja tam tikra organizacijų įvairovė, arba jų „tinklas", kyla klausimas, kaip jos sąveikauja. Sprendžiant šį klausimą buvo iškeltos dvi koncepcijos.

Galia ir priklausomybė nuo išteklių

Šioje koncepcijoje argumentuojama, jog organizacijų sąveika grindžiama galios santykiais: tam tikros organizacijos priverčia kitas, mažiau galingas ir labiau priklausomas, su jomis sąveikauti. Savo ruožtu tos, kurios priklauso nuo pajėgiausių organizacijų, turi ieškoti strategijų, kaip, sąveikaujant su galingesne organizacija, apginti savo interesus, išlaikyti savo santykinę autonomiją ir veiksmų laisvę (Aldrich, 1972, 1976; KOchan, 1975; Yuchtman and Seashore, 1967).

> Jeigu *A* negali išsiversti be išteklių, kuriais disponuoja *B*, ir negali jų gauti kitur, *A* tampa priklausomas nuo *B* ir, atvirkščiai, *B* įgyja galios *A* atžvilgiu ... priklausomybė yra *A* ir *B santykio* bruožas, o ne atskiro *A* arba *B* savybė. Tad galima ir tokia padėtis, kai *A* priklauso nuo *B*, tačiau galia disponuoja *C* atžvilgiu.
> *(Aldrich and Mindlin, 1978:156)*

Organizacijų mainai

Šioje koncepcijoje keliama tezė, jog organizacijos sąveikauja abipusiai naudingų mainų pagrindu. Pasak Levine'o ir White'o (1961), organizacijų sąveika – tai iš esmės savanoriški mainai, į kuriuos dalyviai įsitraukia siekdami savo tikslų bei interesų. Priklausomybės modelyje organizacijas sieja viešpatavimo ir pavaldumo santykiai, o mainų principais grindžiamą sąveiką struktūrizuoja abiejų pusių interesai (Bish, 1978; Tuite, 1972;

White, 1974). Nors agentūra ištekliais gali būti priklausoma nuo centro, pats centras gali priklausyti nuo vietos agentūros jo politikos įgyvendinamumo požiūriu. Scharpfas rašo:

> Nors tariamai viešpataujanti pusė gali disponuoti hierarchine galia arba valdyti piniginius išteklius, kartu ji gali būti visiškai priklausoma nuo specialių įgūdžių, ryšių ir informacijos, kuria disponuoja jai pavaldūs vienetai ... Žodžiu, ilgalaikiai vienpusės priklausomybės santykiai gali būti retesni, o tarpusavio priklausomybės santykiai dažnesni, nei gali atrodyti stebint organizacijų hierarchinio pavaldumo santykius ir vienpusį biudžetinių lėšų srautą.
> *(Scharpf, 1978:359)*

❖ **K. Hanf and F.W. Scharpf (eds), *Interorganizational Policy-making,* 1978**

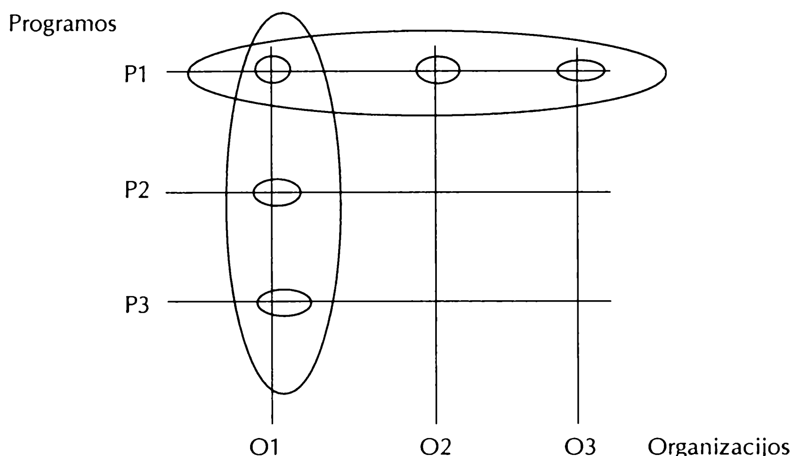
Šioje knygoje surinkti svarbūs tarporganizacinės analizės tekstai, grindžiami Europos ir Amerikos empirine medžiaga. Knygos pasirodymo metu kilo susirūpinimas dėl liberaliųjų demokratijų „perkrovos" ir „nevaldomumo". Autoriai, nagrinėdami augantį organizacinį kompleksiškumą, mėgina išsiaiškinti struktūrinius politikos formavimo ir įgyvendinimo bruožus, kurie daro įtaką valdžios pajėgumui spręsti problemas. Tema, kuriai skiriama daugiausia dėmesio, yra tai, kaip organizaciniai mainų bei priklausomybių tinklai užbrėžia ribas politikos koordinavimo, kontrolės ir įgyvendinimo galimybėms. ◆

Bensonas (1975, 1977a, 1977b, 1982) kėlė idėją, jog norėdami suprasti tarporganizacinių santykių prigimtį turime išsiaiškinti politikos sektoriaus interesų tinklą, kurį jis apibrėžia kaip „rezginį organizacijų, tarpusavyje susijusių išteklių priklausomybės ryšiais, kurias nuo kitų rezginių skiria išteklių struktūros lūžiai" (Benson, 1982:148). Bensono koncepcija pabrėžia ir „giluminės struktūros" (Bachraho ir Baratzo prasme) svarbą, struktūros, kuri atspindi šališkumą, egzistuojantį tam tikrame politikos sektoriuje ir jo sudedamosiose dalyse: administraciniuose ir interesų grupių tinkluose bei struktūrų formavimo taisyklėse. Pasak Bensono, struktūros formavimo taisyklės, taip pat tos darbotvarkės kontrolės priemonės, su kuriomis susidūrėme svarstydami „nesprendimų priėmimo" koncepcijas bei kritinę teoriją, turi būti nagrinėjamos administracinių ir interesų grupių tinklų kontekste (žr. 2.7.2). (Bensono idėjas Rhodesas pritaikė centrinės ir vietinės valdžios santykių analizei: žr. 2.10.2 ir Rhodes, 1985, 1988.)

Taikymas viešajai politikai

Aldricho, Bensono ir kitų plėtojamos tarporganizacinių santykių analizės idėjos Hjerno ir Porterio darbuose (žr. taip pat Hjern *et al.*, 1978; Hjern and Hull, 1982) buvo pritaikytos viešosios politikos analizei. Laikydamiesi modelio „iš apačios į viršų" Hjernas ir Porteris (1981) argumentuoja, jog įgyvendinimas turi būti analizuojamas „institucinių struktūrų", sudarytų iš agentų ir organizacijų „pluoštų", kontekste. Programas įgyvendina tam tikras „pulas", kurį sudaro įvairiausios organizacijos: nacionalinė ir vietos valdžia, viešosios, privačios ir savanoriškos verslo, darbo ir kitokios organizacijos. Žodžiu, programas realizuoja organizacijų „pulas" (žr. 4.4 diagramą):

4.4 diagrama. Organizaciniai „pulai"



Šaltinis: Hjern and Porter (1981)

Organizacijos (O1 ...) dalyvauja įvairių programų (P1 ...) dalyse. Tam tikros organizacijos nariai mėgina tas programų dalis pritaikyti savo organizacijų interesams. Vertikalusis ovalas, aprėpiantis trijų programų dalis, kurias vykdo organizacija O1, yra organizacijos tikslų realizavimo sritis. Individai, susiję su programa (P1), siekia programos tikslų horizontaliame ovale ir mėgina suderinti skirtingų organizacijų veiklą taip, kad būtų tenkinami programos įgyvendinimo reikalavimai. Individai, užimantys pozicijas devyniuose susikertančių linijų taškuose ... turi būti ir programų, ir organizacijų „vadovai". Nesugebėjimas identifikuoti įgyvendinimo struktūrų, kaip administacinių vienetų, skirtingų nuo organizacijų, sukelia rimtų sunkumų administruojant programų įgyvendinimą. Kai priimama nauja programa, ji paprastai paskiriama tam tikrai organizacijai ... Nesėkmės atveju programa paskiriama kitai organizacijai arba atleidžiamas ankstesnės organizacijos vadovas, arba atliekamos abi operacijos ... tokia reakcija gali būti netinkama ir disfunkcinė.
(Hjern and Porter, 1981:217)

Tokia padėtis, kai programa atsiduria įvairių organizacijų rankose, sukuria sudėtingą sąveikų struktūrą, į kurią neatsižvelgia hierarchiniai „iš viršaus į apačią" modeliai. Tai reiškia, kad teoriškai jie teikia neadekvatų įgyvendinimo paaiškinimą, o praktiškai programos patiria nesėkmę. Įgyvendinimo struktūros yra ne organizacijos, o „lokalizuoto įgyvendinimo struktūros". Hjerno ir Porterio įsitikinimu, šio modelio implikacijos itin svarbios viešosios politikos teorijai ir praktikai, ir jos mus verčia peržiūrėti savo analitines ir normatyvines įgyvendinimo proceso konceptualizacijas. Kaip matysime toliau (4.3.8), teorines jų modelio implikacijas pripažįsta kai kurios naujesnės įgyvendinimo koncepcijos.

4.3.8 Įgyvendinimas – sintezės link

Su Sabatiero idėjomis jau susidūrėme kitose šios knygos dalyse. Jo siūlomas politikos formavimo modelis taip pat gali būti taikomas politikos įgyvendinimo proceso analizei. Pasak Sabatiero, analizė, skaidanti politiką į etapus, nepadeda suprasti politinio proceso, nes politikos visumą ji suskaido į dirbtinius ir nerealistinius fragmentus. Tad šiuo atveju, politikos įgyvendimas ir politikos formavimas iš esmės yra vienas ir tas pats procesas. Jo ankstyvasis darbas, nagrinėjantis įgyvendinimo procesą ir parašytas kartu su Davidu Mazmanianu (Sabatier and Mazmanian, 1979), rėmėsi hierarchiniu, „iš viršaus į apačią“, modeliu. Šis darbas sulaukė bene daugiausiai empirinio patikrinimo pastangų (žr. Sabatier, 1986) ir jis pagrįstai gali būti laikomas vienu geriausių hierarchinių modelių. Šiame darbe jie taip pat mėgino sintezuoti hierarchines „nuleidimo iš viršaus“ ir „kilimo iš apačios“ teorijas, kad nustatytų būtinas ir pakankamas efektyviai įgyvendinamos politikos sąlygas. Iš jų paminėtinos:

- aiškūs ir nuoseklūs tikslai, teikiantys teisinio vertinimo ir finansavimo kriterijus;
- adekvati priežastinė teorija, teikianti patikimų priemonių kaitai inicijuoti;
- įgyvendinimo struktūros, teisiškai struktūrizuotos taip, kad garantuotų politikos įgyvendintojų ir grupių, kurias ji paliečia, klusnumą;
- ryžtingi ir kvalifikuoti įgyvendintojai, asmeniškai suinteresuoti pasiekti politikos tikslus;
- interesų grupių ir įstatymų leidybos bei vykdomosios valdžios „suverenų“ parama;
- socialinių ir ekonominių sąlygų kaita, negriaunanti postuluojamos priežastinės teorijos arba grupių ir suverenų paramos.

Šis modelis buvo plačiai naudojamas empirinėse JAV bei Europos studijose, ir tai liudija jo produktyvumą. Vėliau šių studijų pagrindu jis buvo modifikuotas (Sabatier, 1986: 1 lentelė). Sabatieras (1986) siūlo dviejų pozicijų sintezę, paremtą Hjerno *et al.* įžvalgomis į tarporganizacinę įgyvendinimo „tinklų“ dinamiką, ir hierarchinių koncepcijų įžvalgomis į tai, kaip institucinės, socialinės bei ekonominės sąlygos veikia elgseną. Toji sintezė pateikiama modelyje, kurį aptarėme antrojoje dalyje (2.10.4): įgyvendinimas vyksta politikos posistemės kontekste ir yra ribojamas „palyginti stabilių parametrų“ bei „posistemės atžvilgiu išorinių įvykių“. Įgyvendinimas čia suvokiamas kaip sudedamoji politikos formavimo dalis PK („propagandos koalicijų“) veiklos kontekste, ir pabrėžiama, jog analizei turi rūpėti tiek „branduoliniai“, tiek antriniai tų koalicijų įsitikinimų sistemų aspektai.

Tad modelis atsižvelgia į „kilimo“ koncepcijų įžvalgas, nes pabrėžia tinklų, kurie struktūrizuoja įgyvendinimą, svarbą, bet kartu pripažįsta „nuleidimo“ veiksnių, tokių kaip politinio elito įsitikinimai bei išoriniai įvykiai, įtaką sistemai. Įgyvendinimas šia prasme gali būti konceptualizuojamas kaip mokymosi procesas (Heclo, 1974:306; plg. Browne and Wildavsky, 1984). Tokios konceptualizacijos tikslas – išsiaiškinti, kaip vyksta PK mokymosi procesas ir nustatyti institucines sąlygas, kurios yra palankiausios tokiam „mokymuisi“ ir „branduolinių“ įsitikinimų kaitai.

Nors atsižvelgdamas į posistemių dinamiką (kurią akcentuoja „kilimo“ koncepcijos) PK modelis tampa visapusiškesnis, jis neliečia „kilimo“ *versus* „nuleidimo“ priešpriešos normatyvinių aspektų. Antai „kilimo“ koncepcijoms labiau rūpi „žemutinės“ grandys, o PK modelis daugiausia dėmesio skiria politikos elitui. Sabatiero nuomone, politinis mokymasis vyksta „sistemoje“ ir jos posistemėse. Jo modelis skiriamas institucinių sąlygų, kurioms esant toks mokymasis keičia politikos branduolį, analizei. Radikalesnės „kilimo“ koncepcijos yra grindžiamos idėja, jog politikos įgyvendinimo sėkmė labiau priklauso nuo platesnio socialinio mokymosi proceso. Hierarchinei, arba „nuleidimo“, pozicijai, kurią Sabatieras ir Mazmanianas užima savo pirminiame modelyje, rūpi sprendimų ir rezultatų, politikos suformulavimo ir jos įgyvendinimo ryšys, taip pat hierarchijos pajėgumas priversti vykdytojus vadovautis politikų nustatytais tikslais. Tuo tarpu „kilimo“ koncepcijos pabrėžia tam tikroje politikos srityje veikiančių agentų tarpusavio santykių svarbą ir formalios hierarchijos galimybių ribotumą. Sabatieras ir Mazmanianas (1979) pabrėžia, jog jų modeliui rūpi efektyvios kontrolės ir klusnumo problema, o „kilimo“ koncepcijas domina politinio proceso dalyvių sąveikos, konfliktai ir galios santykiai. Mėginantieji konstruoti visapusiškesnį modelį neatsižvelgia į tai, kad dalykai, kuriuos jie nori suderinti, gali priklausyti, anot Kuhno, nebendramatėms paradigmoms. Tai ypač išryškėja tada, kai šiuos modelius mėginame taikyti ne analitiniu, o normatyviniu būdu. „Nuleidimo“ koncepcijos daugiausia operuoja sprendimų priėmimo ir galios kategorijomis, o sprendimų priėmimo poveikio visuomenei potencialą traktuoja kaip efektyvesnės kontrolės ir elito mokslumo problemą. „Kilimo“ modeliai politikos įgyvendinimo procesą veikiau traktuoja kaip politikos formavimo tąsą ir (galbūt) net kaip procesą, kuriam vykstant politinių galių įgyja tie, kurie yra laikomi jos vykdytojais. „Nuleidimo“ modeliai teikia pirmenybę pakopų, hierarchijų ir saitų metaforoms; „kilimo“ modeliams yra artimesni sferų, tinklų ir rinkų įvaizdžiai.

Šių modelių ir vertybių bei įsitikinimų, kuriais jie grindžiami, konfliktas išreiškia dvi alternatyvias analizės ir preskripcijos sampratas. Tad mėginimai jas sintezuoti postuluoja sutarimą, kuris realiai neegzistuoja. Jeigu, kaip manė Lasswellas, politikos analizės tikslas yra vertybių išsiaiškinimas, tai Sabatiero sintezė tik supainioja visą reikalą. Šiuo požiūriu būtų priimtinesnė toji sintezė, kurią Sabatieras (1986) politikos formuotojams siūlo kaip orientavimosi priemonę, net jeigu ji nėra tinkama kaip aiškinamasis politinio proceso modelis (Elmore, 1985). Pasak Elmore'o, politikos analizei ir įgyvendinimui gali būti naudojami įvairūs modeliai: tiek „projekcija į praeitį“ („kilimo“ modeliai), tiek ir „projekcija į ateitį“ („nuleidimo“ modeliai). Kalbant apie politinio proceso analizę tai reiškia, jog analitikas turi siekti ne tiek sintezės, kiek ugdyti savyje didesnį jautrumą teoretikų, politikos elito ir „žemutinio ešelono“ pasaulėvaizdžiams (arba, anot Vickerso, jų vertybiniams, realybės ir veiksmo sprendiniams).

Šis požiūris į įgyvendinimo procesą gali būti siejamas su kritinės analizės idėjomis, kurias apžvelgėme anksčiau (2.7.3, 3.8.8). Požiūrį į modelius kaip į „linzes“ (Allisono prasme), pro kurias stebime įgyvendinimą, sugestionuoja Elmore'o (1978) įgyvendinimo modelių klasifikacija: sistemų valdymas; biurokratinis procesas; organizacijų raida; konfliktas ir derybos. Pasak Elmore'o, šie modeliai turi būti traktuojami ne kaip konkuruo-

jančios hipotezės, kurios galėtų būti empiriškai patikrintos, o veikiau kaip nevienareikšmių ir konfliktuojančių prielaidų paradigmos.

Šis požiūris į modelius kaip į fragmentines kompleksinių problemų projekcijas nagrinėjamas Garetho Morgano darbuose (1986; 1993). Pasak Morgano, kad suprastume kompeksiškumą, kritiškiau ir kūrybiškiau turime žvelgti į modelius, arba „metaforas". Taigi mėginimai jungti į viena skirtingus modelius siekiant sintezės, išnaudojančios stipriąsias jų puses, yra gana naivūs. Remdamasis „postmodernistinėmis" ir „konstruktyvistinėmis" idėjomis Morganas kelia tezę, jog kompleksiškumo analizei reikia ne bevaisių sintezės pastangų, bet, priešingai, pripažinimo, jog skirtingumai, šališkumas, neužbaigtumas, deformuotumas yra esminiai žmogiškojo pažinimo ir diskurso bruožai. Metaforos (modeliai, teorijos) teikia įžvalgų, arba matymo būdų, tačiau kartu jos teikia ir nematymo būdų. Nėra jokios vienos metaforos, kuria remdamiesi galėtume susikurti bendrąją teoriją. Tai reiškia, jog įgyvendinimo problemos gali būti interpretuojamos labai įvairiai. Kiekviena interpretacija, arba teorija, teikia įžvalgų į tam tikrus įgyvendinimo realybės aspektus, ir, kaip tai liudija šiek tiek dirbtinis „nuleidimo" ir „kilimo" koncepcijų ginčas, abi pusės ir jų hibridai bei variantai teikia atskirus paveikslo fragmentus. Viešosios politikos tyrėjai turi išmokti interpretuoti teorijoje ir praktikoje naudojamus įgyvendinimo modelius tuose kontekstuose, kuriuose jie pasirodo. Kaip pripažįsta Sabatieras (1986), skirtingos koncepcijos turi kai kurių privalumų skirtinguose kontekstuose. Turime suvokti, jog naudodami metaforas atskleidžiame arba nušviečiame skirtingus įgyvendinimo proceso aspektus. Jokia viena metafora neduoda atsakymo į visus klausimus.

4.5 diagrama. Įgyvendinimo nesėkmės metaforos

Mašinos metafora Sutrikimai komandų grandinėje – struktūros ir funkcijų problemos	**Organizmo metafora** „Žmogiškųjų santykių" arba „aplinkos" padarinys	**Smegenų metafora** Informacijos srautų netobulumas – „mokslumo" problemos
Viešpatavimo metafora Vadovų/vykdytojų konflikto padarinys	**„Įgyvendinimo nesėkmė"**	**Kultūros metafora** Organizacijos „kultūros" padarinys
Psichologinė metafora Pasąmonės veiksnių padarinys	**Autopoetinė metafora** „Autoreferentinės" sistemos padarinys	**Galios metafora** Galios stokos padarinys

Morgano organizacinės analizės metodas labiausiai primena Lasswello kontekstinę „kartografiją": antai lasveliškame įgyvendinimo modelyje būtų sudaromas dalyvių/suinteresuotų

pusių perspektyvų, situacijų, vertybių ir strategijų, jų geidžiamų ir realių rezultatų „žemėlapis“. Čia pripažįstama, jog įgyvendinimas vyksta specifiniame vertybiniame ir instituciniame konkrečios problemos kontekste. Kaip ir Morgano metodo atveju, čia pabrėžiama, jog analizė iš esmės yra „mokymosi“ veikla, turinti lavinti jo dalyvius. „Kartografinė“ problemų projekcija leidžia suvokti įvairialypius žinių, įsitikinimų, galios, prasmių ir vertybių aspektus, kurie formuoja sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo procesus. Siekiama ne Sabatiero „pažadėtosios žemės“ – bendrosios teorijos, bet teoretikų ir praktikų vertybių išsiaiškinimo.

❖ Sandra Kaufman, „Decision-making and conflict management“, in Bingham *et al.*, 1991

Kaufman idėjas aptarėme 3.7.7 skirsnyje. Savo modelyje sprendimų priėmimą ir įgyvendinimą ji mėgina aiškinti kognityvinių teorijų ir konfliktų teorijų sąvokomis. Kaip pastebėjome, jos modelis, panašiai kaip ir Sabatiero, siekia integruoti įvairias įgyvendinimo analizės koncepcijas. Pagrindinė idėja yra ta, kad politikos įgyvendinimas vyksta esant situacijai, kai neišvengiamai vyksta skirtingų interesų, agentų ir organizacijų konfliktas. Su tokiais argumentais jau susidūrėme 4.3.7 skirsnyje. Kaufman požiūriu, tas konfliktas gali būti ir pozityvus, ir negatyvus. Tapdamas nevaldomas jis gali

> turėti destruktyvių padarinių individams, agentūrai ir klientams, kuriuos ji aptarnauja. Geriausiu atveju švaistomos lėšos, didėja paslaugų kaštai. Blogiausiu atveju konfliktas organizaciją padaro disfunkcinę ir atima jos paslaugas iš gavėjų. Kuo sudėtingesnė sprendimų priėmimo situacija (daugiau paliečiama interesų, jautresnės problemos, geriau numatomi padariniai), tuo aktualesnė visiems dalyviams tampa konfliktų valdymo problema.
> *(Kaufman, 1991:129)*

Ji pateikia rekomendacijų, kaip sprendimų priėmimas ir įgyvendinimas gali būti tobulinamas šio konfliktiškumo sąlygomis (žr. Kaufman, 1991:131–132). ◆

4.4 TIEKIMO SISTEMOS

4.4.1 Mišiniai

Viešosios politikos paslaugų teikimo būdai, arba „sistemos“, tampa pagrindiniu šiuolaikinio viešojo sektoriaus analizės objektu. Šioje knygoje jau atkreipėme dėmesį į tolydžio įvairesnius viešųjų gėrybių ir paslaugų teikimo tinklus (žr. 3.4.6). Kaip pažymi Kaufman (1991) (aukščiau), dabar įgyvendinimas priklauso nuo daugybės dalyvių, todėl didėja konfliktiškumo ir „disfunkcionalumo“ potencialas.

Tiekimo „technologijos“ tema, anksčiau visiškai apleista tyrimų sritis (žr. Hogwood and Peters, 1983:165), dabar įsivyrauja literatūroje apie viešojo sektoriaus valdymą. Tai

ypač pasakytina atsižvelgiant į „kompleksines“ šiuolaikinio valdymo problemas (Kooiman (ed.), 1993) ir į kintančią valstybės „architektūrą“ šiuolaikinėje visuomenėje (Dunleavy, 1989). Pavyzdžiui, kalbėdamas apie rūpybos paslaugas Selfas pabrėžia:

> Rūpybos paslaugų teikimas gali būti laikomas keturių šaltinių – valdžios, rinkos, savanoriškų organizacijų ir individų – teikiamų gėrybių mišiniu.
> *(Self, 1993:121)*

(Žr. taip pat Rose, 1986, apie rūpybos „mišinių“ idėją.)

Šiame knygos skirsnyje nagrinėsime tiekimo sistemas ir atkreipsime dėmesį į tai, kad viešosios gėrybės ir paslaugos dabar teikiamos naudojant vis sudėtingesnius ir įvairesnius institucinius darinius bei instrumentus. Šiuos tiekimo būdų darinius, arba junginius, vadinsime „mišiniais“ – tuo pabrėšime, jog viešosios politikos srityse veikia labai įvairūs agentai, institucijos bei organizacijos, kur išpažįstamos skirtingos vertybės ir kur galioja skirtingi politikos įtvirtinimo būdai. Viešosios politikos sritys, tokios kaip sveikatos apsauga, miestų planavimas, ekonominė plėtra ir t. t., gali būti traktuojamos kaip tam tikrų santykių, kintančių per ilgesnį laiką ir tam tikroje erdvėje, mišinys tiek unitarinėse, tiek federacinėse politinėse sistemose. Kalbėdamas apie unitarines sistemas Rhodesas pabrėžia:

> valdžia vis dažniau griebiasi skirtingų savo politikos įgyvendinimo instrumentų. Užduotys skiriamos ne įprastoms bendrojo profilio valstybinėms agentūroms ... bet specializuotoms. Viešpatauja institucinė „*ad hoc*-kratija“, eskaluojanti agentūrų konfliktus dėl įtakos sferų, taip pat centrinės valdžios konfliktą su vietos valdžia, kuri priešinasi jai primetamiems sprendimams. Valdžia nebuvo „apkarpyta“, veikiau ji tapo labiau fragmentuota ir politizuota, o tai reiškia, kad ją vis sunkiau kontroliuoti centralizuotomis priemonėmis. Tokia fragmentacija ne tik silpnina kontrolę ir kelia politikos „buksavimo“ (arba centro tikslų deformacijos) grėsmę, bet ir didina valdymo kaštus.
> *(Rhodes (ed.), 1992:230)*

Dėl to, jo manymu, demokratinėje visuomenėje kyla naujų kontrolės ir atskaitomybės problemų (žr. 4.4.8). Dabar piliečiai dažnai patiria sunkiai aprėpiamą viešųjų paslaugų teikimo agentūrų įvairovę. Paprastas hierarchines paslaugų teikimo sistemas pakeitė mišrios sistemos, kur valstybiniai mechanizmai naudojami kartu su naujomis viešojo ir privataus sektoriaus „partnerystės“ formomis, rinkos mechanizmais ir „komercializuota“ viešąja politika; naujus vaidmenis atlieka ir savanoriškas sektorius bei „bendruomenė“. Palyginti paprastas struktūras, primenančias sluoksniuotą pyragą, kurios egzistavo prieš dešimtį metų, daugelyje pramoninių visuomenių pakeitė dariniai, primenantys veikiau kreminį tortą. Perpjovę tokį tortą matome, jog mišinio sandara gerokai skiriasi, priklausomai nuo politikos srities. Kita metafora, išreiškianti šio mišinio idėją, yra Lewino „laukas“, arba „erdvė“ (žr. 3.7.7), kurioje ilgainiui kinta ir sąveikauja skirtingi politikos komponentai.

Šiame skirsnyje nagrinėsime keturis tokius „mišinius“:

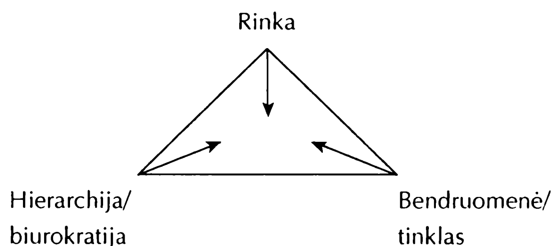
- valdymo (4.4.2);
- sektorinį (4.4.3);
- įtvirtinimo (4.4.4);
- vertybių (4.4.5).

Du pirmieji nusako institucinį ir organizacinį tiekimo kontekstą, t.y. valdymo formas ir sektorių – viešojo, privataus, savanoriško ir bendruomeninio – sąveiką. Įtvirtinimo *(enforcement)* mišinys nusako priemones, kurios naudojamos įtvirtinant viešąją politiką. Galiausiai panagrinėsime tai, ką Colebatchas ir Larmouras vadina „pamatinėmis vertybėmis ir prasmės struktūromis" (Colebatch and Larmour, 1993:108), kurios sąveikauja su instituciniais, organizaciniais ir įtvirtinimo mišiniais. Bendrąjį tiekimo sistemų „mišinį" sudaro trys komponentai: „rinkos", biurokratiniai/hierarchiniai ir „tinklo"/„bendruomenės" organizaciniai modeliai (žr. 1.8). Naudodami „mišinio" sąvoką siekiame pabrėžti, jog mėginimas politinę realybę konceptualizuoti griežtai apibrėžtų sektorių arba koordinacijos modelių sąvokomis praktiškai nėra vaisingas, nes realiame pasaulyje tarp jų neegzistuoja griežtų ribų. Colebatchas ir Larmouras pabrėžia, jog pasaulis

> negali būti išskaidytas į „rinkos", „biurokratines" ir „bendruomenines" organizacijas, nes bet kurioje organizacijoje esama visų šių elementų. Jų mišinys nėra vienodas visose organizacijose ... šiandieninė organizacija gali funkcionuoti visiškai kitaip, nei ji funkcionavo, tarkime, šeštąjį dešimtmetį. Mūsų tikslas – nustatyti mišinio pobūdį, o ne sudėlioti organizacijas į atskiras lentynėles.
> *(Colebatch and Larmour, 1993:80)*

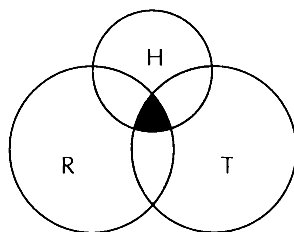
Tad ir viešosios politikos atveju svarbu ne sudėlioti politiką į lentynėles, o išsiaiškinti komponentų, sudarančių tam tikrą politikos sritį, mišinį. Jeigu tiekimo sistemas suvokiame kaip rinkos, biurokratinių ir bendruomeninių formų mišinį, jas galime pavaizduoti kaip trinarį santykį, kurio turinys keičiasi priklausomai nuo laiko ir erdvės (4.6 diagrama).

4.6 diagrama. Tiekimo mišinys



Thompsonas *et al.* (eds) (1991:15–16) siūlo trijų „analitinių prožektorių", nušviečiančių skirtingus aspektus, metaforą (4.7 diagrama). Prožektorių šviesos sutampa ir sukuria „hibridus", arba „pliuralines formas" (žr. Bradach and Eccles, 1991).

4.7 diagrama. Tiekimas analitinių prožektorių šviesoje



Rinka – Hierarchija – Tinklas

Šaltinis: Pagal Thompson *et al.* (1991)

4.4.2 Valdymo mišinys

Pirmiausia turime valdymo mišinį. Kuri valdžios dalis arba kuris lygmuo atsako už programos įgyvendinimą? Kaip administraciniu ir finansiniu požiūriu paskirstoma atsakomybė? Lygmenų mišinys, žinoma, skirsis priklausomai nuo specifinės politikos arenos. Jis priklausys ir nuo politinių bei konstitucinių tradicijų, nuo centralizuotų unitarinių valstybių ir decentralizuotų federacinių sistemų pobūdžio. Nors politinės sistemos gali siekti tų pačių politikos tikslų, valdymo lygmuo, atsakantis už paslaugos teikimą, jose gali įvairuoti:

- nacionalinis;
- regioninis/valstijos;
- vietinis;
- bendruomeninis.

Pavyzdžiui, EBPO apžvalgos (1990, 1992, 1993a) rodo, jog tiekimo sistemos lygmenys tokiose viešosios politikos srityse kaip švietimas, sveikatos apsauga ir rūpyba labai skiriasi net tose šalyse, kurios pasižymi vienodais unitarinių, arba federacinių, sistemų bruožais. Pavyzdžiui, švietimas yra decentralizuotas Jungtinėse Valstijose, bet labai centralizuotas Prancūzijoje ir Graikijoje. Kai kuriose šalyse egzistuoja subnacionalinės valdymo ir administravimo pakopos, atsakingos už regionus, arba valstijas. Vietos valdžios vaidmuo taip pat smarkiai skiriasi: vienur ji gali visiškai kontroliuoti paslaugos teikimą, kitur ji gali daryti labai menką įtaką. Be to, tiekimo mišinys (vietinis–viešasis–privatus–savanoriškas) Europos kontinente nuo seno yra daug įvairesnis nei Britanijoje. Tačiau Batley ir Stokeris studijoje, kur apžvelgiamos paslaugų teikimo vietos valdžios lygiu reformos, pabrėžia:

> visose nagrinėtose šalyse (Prancūzijoje, Vokietijoje, Britanijoje, Olandijoje, Airijoje, Danijoje, Norvegijoje, Ispanijoje ir Portugalijoje) reformų retorika daugeliu požiūrių labai panaši ... Visur kalbama apie pasirinkimą, artumą piliečiui (klientui), biurokratinių kliūčių šalinimą, kompleksiškumą. Kai

kuriose šalyse šios reformos grindžiamos konkurencijos, rinkos ir verslo efektyvumo ideologija ... (Britanija, Olandija, Vokietija, iš dalies Italija) ... Kitose toji ideologija labiau siejama su demokratinės valstybės prieinamumo piliečiui idealais (Švedija, Norvegija, Ispanija, Portugalija). Daugumoje esama abiejų šių ideologijų elementų ... Britanijos vietos valdžios monopolis teikiant tam tikras, pirmiausia socialines, paslaugas yra gana neįprastas ... [nes] visose kitose Europos šalyse egzistuoja senos ... skirtingų valdžios lygmenų, bendruomenių, privataus ir viešojo sektoriaus bendradarbiavimo tradicijos ...

(Batley and Stoker, 1991:215)

Svarbi tendencija, kilusi devintąjį dešimtmetį (žr. Hoggett and Hambleton (eds),1987) ir tebesanti iki šiol Britanijoje bei kitose šalyse, yra vietos lygmens valdžios decentralizavimas paslaugų teikimo srityje (žr. Carmon (ed.), 1990; Osborne and Gaebler, 1992; Batley and Stoker, 1991; Burns *et al.* 1994). Du paminėtini šio decentralizavimo pavyzdžiai yra Londono rajonų – Islingtono ir Tower Hamlets – atvejai, kur, valdant atitinkamai leiboristams ir liberalams, buvo sukurtos daugiafunkcinės vietinės paslaugų teikimo įstaigos, taip pat forumai/komitetai, atliekantys vietos demokratijos funkcijas. Nuo tada prasideda slinktis tolyn nuo centralizuotų biurokratinių struktūrų prie vietos savivaldos tinklų, kurie yra artimesni piliečiams/vartotojams/klientams/rinkėjams. Šios knygos rašymo metu daugelyje Britanijos vietovių vietos valdžia mėgina kurti schemas, decentralizuojančias paslaugų teikimo valdymą (žr. Burns *et al.*, 1994). Eksperimentinis reformų pobūdis lemia tai, kad atsiradę modeliai yra gana skirtingi. Tyrinėtojai išskiria keturis vietos lygmens decentralizavimo „idealius tipus“:

- *lokalizavimas:* fizinis paslaugų perdislokavimas iš centro į apylinkės arba kaimynijos lygmenį;
- *lankstumas:* lankstesnių vadovavimo ir darbo organizavimo formų skatinimas daugiafunkcinio vadovavimo ir korporacinės vadybos elementais;
- *valdymo devoliucija:* sprendimų priėmimo galios perleidimas paslaugos teikėjams ir personalui;
- *organizacinė kultūra:* vadovybės ir personalo vertybių perorientavimas skatinant paslaugos kokybės gerinimą ir žemesnių grandžių įgaliojimus.

Hoggettas (1987) iškėlė tezę, kad ši viešųjų paslaugų teikimo slinktis link kaimynijos lygmens turi būti interpretuojama platesniame „postfordistinių“ šiuolaikinės visuomenės procesų kontekste. Galima sakyti, jog hierarchinę veberiškąją/teiloristinę/fordistinę kontrolę išstumia mažiau biurokratizuotos horizontalesnės, fragmentiškesnės „postmodernios“ struktūros (žr. Clegg, 1990:180–207). Hoggettas ir jo bendradarbiai mano, jog šiame naujame viešojo sektoriaus organizacijų veiklos kontekste joms galiausiai teks žengti verslo ir pramonės organizacijų pramintu keliu:

visiškai naujoms paslaugų organizavimo formoms, kurios toleruoja didžiulę operacinę laisvę ir kartu išlaiko strateginę kontrolę dabar jau yra tinkamos sąlygos. Pagrindinis klausimas – kaip šias sąlygas paveiks politiniai sprendimai bei strategijos, nes būtent kova šiais klausimais lems tai, kokia santy-

kinė vertė bus teikiama vidinei (ne vien išorinei) decentralizacijai, kam (vietos ar centrinei valdžiai) priklausys strateginių sprendimų teisė ir t. t. Mūsų įsivaizduojama reformuota viešųjų paslaugų tarnyba esamą painią biurokratinę struktūrą išskaidytų į savarankiškus vienetus ... Vietos valdžios kontekste toks išskaidymas suteikia papildomų galių paslaugos teikėjams ir kartu centrą išlaisvina nuo administracinių problemų sprendimo naštos ... Departamentines hierarchijas keičia naujo tipo organizacijos, turinčios stiprų, tačiau „liesą" centrą, paslaugų teikimo organizavimą perleidžiantį išorinėms organizacijoms.
(Burns et al., 1994:272)

Valdžios lygmenų mišinys specifinėje viešosios politikos arenoje neabejotinai struktūrizuos tarporganizacininių santykių kontekstą. Vienas lygmuo gali būti priklausomas nuo kito lygmens išteklių atžvilgiu, tačiau jų santykių pobūdis gali būti toks, kurį geriau apibūdina ne „lygmenų", arba „pakopų", diskursas, o „sferų" ir „tinklų" sąvokos (Rhodes, 1981). Viešosios politikos organizacijų sąveikos struktūra Europoje, Amerkoje ir kitur savo pobūdžiu vis labiau tampa tarpvaldinė ir tarporganizacinė (Dommel, 1991; Batley and Stoker,1991; žr.3.4.6, 4.3.7 ir 4.6.3). Kaip ir kitų mišinių pramoninėse visuomenėse atvejais, skirtngų valdymo lygmenų sąveikos pobūdis ir galios santykiai tampa vis sudėtingesni ir įvairesni. Tiesą sakant, būtent šis kompleksiškumas yra bendras viešosios politikos įgyvendinimo patirties vardiklis šiuolaikinėje (galbūt postmodernioje) visuomenėje. Vadybiniai ir politiniai reikalavimai, darantys įtaką atsakomybės mišiniui, sukuria kai kurių sudėtingų ir sunkiai sprendžiamų problemų. Brianas Smithas pabrėžia:

Vadybiniai nacionalinių organizacijų reikalavimai gali būti patenkinti tik deleguojant galias žemesnėms grandims. Politinės grėsmės, kurią integralumui kelia atskiros kultūrinės bendruomenės, galima išvengti tik decentralizavimo priemonėmis ... Nusprendus, kad tam tikras centrinės administracijos galių elementas turi išlikti regionuose ir vietose, politinio pasirinkimo procesas nesibaigia. Dar reikia nuspręsti, kaip tas administravimas turi būti vykdomas ir ar jis privalo būti politizuotas. Yra daugybė atvejų, kai valstybė centralizuotos intervencijos griebiasi tokiose srityse kaip rūpyba, transportas, komunalinės paslaugos ir sveikatos apsauga, nors iki tol jos buvo regioninės ir vietinės valdžios kompetencijoje; nemažiau ir tokių atvejų, kai tam tikros funkcijos vienoje valstybėje priklauso centrinei administracinei, o kitoje – vietos valdžiai; tad nėra pagrindo manyti, jog egzistuoja kokia nors politiškai neutrali valdymo galių teritorinio paskirstymo formulė. Valdymo galių paskirstymą tarp valdžios lygmenų, taip pat decentralizavimo institucijų pasirinkimą lemia politiniai konfliktai centre, kylantys dėl grupinių ar klasinių konfliktų, kurių šaltinis kartais gali būti teritorinė tapatybė, nors kartais jie vienija ir mobilizuoja žmones nepriklausomai nuo regiono.
(Smith, 1985:201–202)

Tad valdymo lygmenų mišinys reikalauja, viena vertus, centralizacijos, kad būtų stipresnė kontrolė, ypač nacionalinių finansų srityje, tačiau, kita vertus, jis reikalauja decentralizacijos, kad valdymas būtų efektyvesnis. Centralizavimas siekiant decentralizavimo ir decentralizavimas kaip centralizavimo būdas – tai pagrindinis valdymo ir atsakomybės galių paskirstymo šiuolaikinėje valstybėje paradoksas (Metcalfe and Richards, 1992:77–

94). Kaip pabrėžia Smithas (aukščiau), šios dilemos sprendimas nėra neutralus. Sektorinio mišinio idėjos patrauklumą iš dalies paaiškina tai, kad ji siūlo viešųjų paslaugų teikimo būdą, kuris įveikia šią galių padalijimo tarp valdymo lygmenų problemą.

4.4.3 Sektorinis mišinys

Be valdymo lygmenų mišinio, dar turime išsiaiškinti, kokie sektoriai dalyvauja viešųjų gėrybių bei paslaugų teikime. Čia padėtis sudėtinga. Per pastarąjį dešimtį su trupučiu metų viešojo, privataus ir savanoriškumo sektoriaus santykis gerokai pasikeitė. Paslaugos dabar gali būti teikiamos viešųjų ir privačių struktūrų mišinio, taip pat dalyvaujant savanoriškoms ir „bendruomeninėms“ organizacijoms.

Viešųjų ir privačių organizacijų partnerystė

Viešųjų ir privačių organizacijų partnerystė (arba VPP) vyksta daugelyje politikos sričių. Paminėtinos:

- infrastruktūros plėtojimas;
- miestų atnaujinimas;
- regionų plėtra;
- švietimas ir lavinimas;
- aplinkosauga.

VPP ekspansiją paaiškina abipusės naudos suvokimas: valdžia gali pasinaudoti vadybine privataus sektoriaus kompetencija, o privatus sektorius – turėti finansinės bei kitokios naudos. Kouwenhovenas (1993:125–127) siūlo sėkmingos VPP raidą analizuoti trijų grupių sąlygų kontekste:

- Pradinės VPP sąlygos:
  - sektorių tarpusavio priklausomybė;
  - tikslų konvergencija.

Esant šioms sąlygoms, kai abi pusės yra suinteresuotos bendradarbiavimu ir siekia bendrų tikslų, būtinos dvi antrinės sąlygos, arba „sąsajos“, mechanizmai:

- Būtinos antrinės (sąsajos) sąlygos:
  - komunikacinis tinklas tarp privataus ir viešojo sektoriaus;
  - derybų tarpininkas.

- Projekto sąlygos

Kad galėtų pradėti projektą, VPP turi patenkinti keletą sąlygų. Turi būti:

- tarpusavio pasitikėjimas;
- uždavinių ir strategijos vienareikšmiškumas;
- kaštų, rizikos ir pajamų paskirstymo apibrėžtumas;
- griežtas atsakomybės ir valdymo galių padalijimas;

- projekto realizavimo fazių nustatymas;
- išankstinis susitarimas dėl konfliktų sprendimo būdų;
- legalumas;
- trečiųjų pusių interesų ir teisių paisymas;
- pakankama kontrolė;
- verslinis mąstymas ir veiksmas;
- adekvatus projekto organizavimas.

Šis modelis, kaip ir visi kiti tobulo įgyvendinimo modeliai, atkreipia mūsų dėmesį į tai, kokios plačios yra „gedimų" ir nesėkmės galimybės. VPP yra „mokymosi procesas" tiek privačiam, tiek viešajam sektoriui; jų partnerystės istorijoje būta daug projektų, kurie nepateisino abiejų pusių į juos sudėtų vilčių. Problemos, kurios iškilo Londono dokų rajono *(Docklands)* plėtros projekto atveju, puikiai parodo, jog VPP nėra paprasta išeitis iš tariamo „nuleidžiamos" viešosios politikos akligatvio (Massey 1993:167–168). Ir vis dėlto, kol abu sektoriai tikisi abipusės naudos ir prisiima riziką, susijusią su VPP projektais, šio tipo tiekimo modelių ekspansija tęsis. Ypač tai pasakytina apie didelius projektus, kur tokia partnerystė yra bene vienintelis kai kurių problemų (tokių kaip miestų regeneravimas) sprendimo būdas. Esant mažesnio masto socialiniams projektams partnerystė vietos valdžiai atveria galimybių pritraukti privataus sektoriaus išteklius bei ekspertų žinias, o pastarajam teikia naudos papildomas pelnas bei visuomeninis pripažinimas, kuris įgyjamas prisiimant socialinės atsakomybės reikalavimus.

Savanoriškumo sektorius

Savanoriškų organizacijų vaidmuo socialinėje bei kitokioje politikoje sulaukia vis daugiau dėmesio. Šio sektoriaus svarbus indėlis globėjiškos valstybės atsiradimo istorijoje. Savanorių grupės, siekiančios palengvinti beturčių ir nelaimėlių dalią, turi seną ir garbingą istoriją (Butler and Wilson, 1990:9–14). Pavyzdžiui, religinės organizacijos buvo vienos iš svarbiausių kuriant labdaros institucijas, kurios (iki globėjiškos valstybės atsiradimo) buvo pagrindinės daugelio „socialinių paslaugų", taip pat ir švietimo, teikėjos. Kai kurios iš šių paslaugų – ugniagesių, gelbėjimo jūroje paslaugos daugelyje šalių ir liko savanoriškumo sektoriuje; religinės institucijos išlaikė savo vietą švietimo bei kai kuriose kitose socialinėse srityse. Globėjiškos valstybės ir masinio švietimo atsiradimas XX a. savanoriškas organizacijas nustūmė į antrąjį planą. Tačiau pastaraisiais metais savanoriškumo sektoriaus vaidmuo tampa vis svarbesnis, atsiskleidžiant valstybės nepajėgumui ir nenorui teikti tas paslaugas, kurių anksčiau iš jos buvo tikimasi (Mellor, 1985).

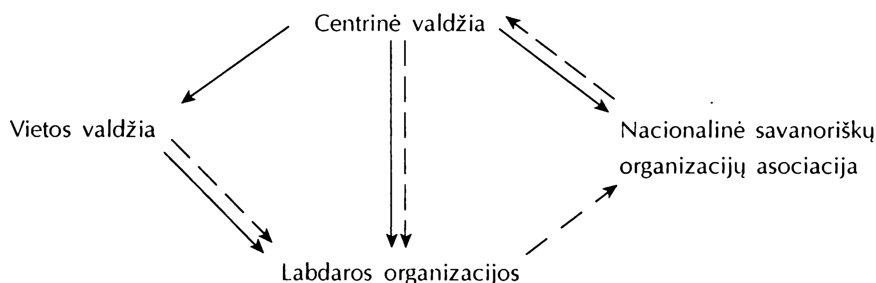
Terminai „savanoriškas" arba „ne pelno", kuriais apibūdinamas šis sektorius, šiek tiek klaidina. Šią funkciją tiksliau apibūdintų „viešųjų gėrybių privataus teikimo" terminas (Streeck and Schmitter, 1985). Savanoriškos organizacijos samdo žmones nuolatiniam darbui, jos turi „užsidirbti" ir finansiškai sudurti galą su galu. Labdara yra „rimtas verslas". Dėl to kai kurie autoriai patį terminą „savanoriškumo sektorius" siūlo keisti terminu „trečiasis sektorius" (Osborne and Gaebler, 1992:44), kad tiksliau pabrėžtų jo vaidmenį viešųjų gėrybių ir paslaugų teikimo procese. Atsakomybė, kuri užgriuvo šį sektorių globė-

jiškai valstybei mažinant viešąsias išlaidas ir vykdant antiglobėjiškos valstybės politiką, reiškia, jog šiuolaikinėje valstybėje jis tampa svarbiu tiekimo sistemų mišinio komponentu tose visuomenėse, kur globėjiška valstybė turi senas tradicijas, ir juo labiau tose visuomenėse (tokiose kaip JAV), kur valstybės globai skiriamas daug mažesnis vaidmuo.

Kaip ši globėjiškos valstybės ir savanoriškumo sektoriaus vaidmenų restruktūrizacija interpretuojama, priklauso nuo analitikų ir komentatorių ideologinės pozicijos. „Dešiniųjų" nuomone, globėjiškos valstybės iškilimas nustūmus į šalį savanoriškas paslaugas bei tarpusavio paramą buvo klystkelis, tad viešosios politikos ateitis priklauso nuo to, ar jai pavyks sukurti sistemą, kur valstybė mažiau vyrautų, kur savanoriškumo sektorius turėtų daugiau galimybių teikti viešąsias paslaugas (žr. Gutch, 1992). „Kairiųjų" nuomone, savanoriškumo organizacijų plėtra ir didėjantis jų vaidmuo viešojoje politikoje laikytinas liberalios valstybės kapitalistinėje visuomenėje krizės apraiška (Loney *et al.*, (eds), 1991:206–213). „Komunitarininkai" savanoriškumo sektoriaus plėtrą laiko svarbiu veiksniu puoselėjant bendruomeninės ir asmeninės atsakomybės pojūtį (Willets, 1994).

Kad ir kaip būtų aiškinamos savanoriškų organizacijų, kaip viešųjų paslaugų teikimo agentų, atsiradimo priežastys, tenka pripažinti, jog kalbant apie viešąsias paslaugaus negalima nepripažinti savanoriškumo sektoriaus indėlio į šiuolaikinę viešųjų paslaugų teikimo sistemą. Išties stebina viešojo, privataus ir savanoriškumo sektoriaus mišinių ir „partnerystės" formų įvairovė. Privatus sektorius kartu su valdžia gali finansiškai remti savanoriškų grupių veiklą; valdžia savo paslaugas gali teikti savanoriškų organizacijų kanalais arba finansuoti jų projektus. Tokį mišinį bene geriausiai aiškina tarporganizacinės analizės modelis (4.3.8), pabrėžiantis organizacijų, tokių kaip savanorių grupės, finansinę priklausomybę nuo viešųjų institucijų ir nuo privataus sektoriaus. Antai Butleris ir Wilsonas (1990), aptardami Britanijos atvejį, pastebi, jog šis santykis formuoja neokorporatistinio pobūdžio sąveiką tarp valstybės, Nacionalinės savanoriškų organizacijų asociacijos, vietos valdžios ir labdaringų organizacijų (4.8 diagrama).

4.8 diagrama. Valstybės ir savanoriškumo sektoriaus santykiai



Finansavimo santykiai ——→
Tarpininkavimo santykiai ——→

Šaltinis: Pagal Butler and Wilson (1990)

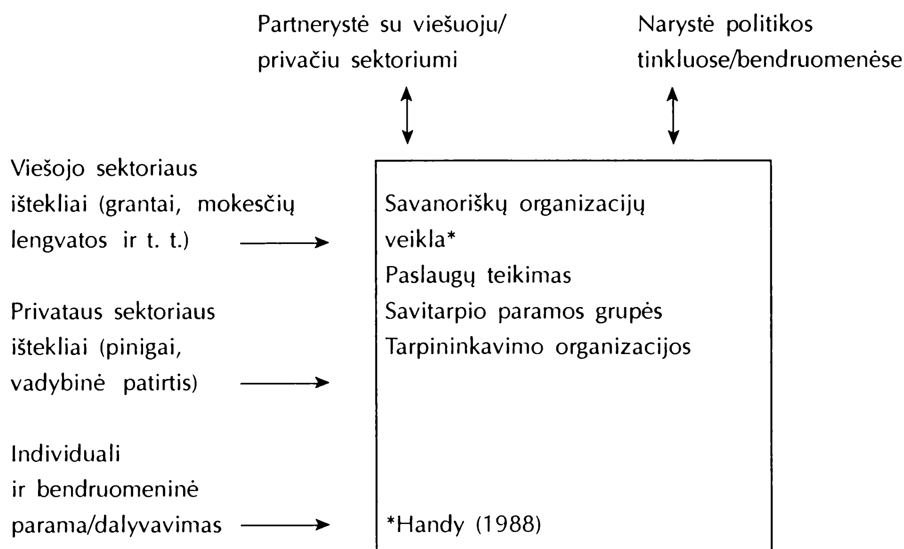
Šioje sąveikoje valdžia ir valstybinės agentūros, naudodamos finansavimo bei tarpininkavimo svertus, turi daug galimybių paveikti savanoriškumo sektoriaus strategijas.

Jungtinėje Karalystėje, JAV ir kitur sparčiai paslaugų teikimas perleidžiamas nevalstybinėms organizacijoms, o tai reiškia, kad klostosi

> naujo pobūdžio santykiai tarp valdžios ir privačių organizacijų, santykiai, kurie keičia abiejų pusių elgseną, didina jų tarpusavio priklausomybę ir mažina tradicinius jų skirtumus.
> *(Self, 1993:124)*

Siekdamos minimizuoti finansinę priklausomybę nuo valdžios, savanoriškos organizacijos stengiasi pritraukti lėšų iš visuomenės. Savanoriškumo sektoriaus plėtra kelia klausimą dėl „vadybos" vaidmens „ne pelno" organizacijose (Butler and Wilson, 1990; Handy, 1988; Drucker, 1990b). Gali būti, kad, tapęs labiau priklausomas nuo privataus sektoriaus patirties ir išteklių, „ne pelno" sektorius supanašės su savo donorais (Di Maggio and Powell, 1991; 4.3.8, 4.9 diagrama).

4.9 diagrama. Savanoriškumo sektoriaus finansavimas ir veiklos rūšys



Vienu metu valdžia gali tapti priklausoma nuo savanoriškų organizacijų ir perleisti joms teikimą tų paslaugų, kurias teikti jai per daug sudėtinga, kurioms ji neturi reikiamų išteklių arba kurios tradiciškai buvo teikiamos savanoriškų organizacijų. O privataus sektoriaus priklausomybė nuo savanoriškumo sektoriaus yra palyginti nedidelė.

Tačiau privataus sektoriaus finansinė parama savanoriškoms organizacijoms rodo, jog verslas suvokia tokios veiklos prestižinį pobūdį ir jos potencialą savo etiniam kapitalui kaupti. Privačios vadybos įsitraukimas į savanoriškų organizacijų tvarkymą taip pat gali duoti netiesioginės naudos įmonei ar kompanijai (žr. Lloyd, 1993).

Tačiau, kaip teigia Knightas (1993), atsiranda pavojus, kad tolydžio glaudesni ryšiai tarp valdžios ir privataus bei savanoriškumo sektoriaus gali turėti neigiamų padarinių savanoriškoms organizacijoms kaip paslaugų teikėjoms, tarpusavyje konkuruojančioms dėl lėšų. Pasak Knighto, pastaraisiais metais savanoriškumo sektorius pradėjo laikytis nuostatos „saugumas – pirmiausia", kad įsiteiktų tiek viešajam, tiek privačiam sektoriui. Dėl tokios nuostatos prarandamas principingumas, iškyla finansinio saugumo bei menedžeristinės vertybės, organizacijose „klostosi ... nepilnavertiškumo kompleksas" (Knight, 1993: xi). Jų, kaip potencialių valdžios veiksmų, kritikų vaidmuo labai sumenkėja „kontraktinės kultūros" sąlygomis, kai kritika gali reikšti finansavimo ir kontraktų nutraukimą (žr. Gutch, 1992).

Be to, jeigu savanoriškų organizacijų santykiai su valstybe ir privačiu sektoriumi tolydžio darosi glaudesni, kyla klausimas, ar jos gali būti tos „tarpininkavimo" institucijos, kaip jas įsivaizduoja įvairūs „komunitarizmo" šalininkai. Savanoriškumo sektorius nuo seno tarp individo ir valdžios bei stambaus verslo institucijų atlieka gyvybiškai svarbų „tarpinių struktūrų" vaidmenį (Berger and Neuhaus, 1977). Jeigu tiekimo mišinyje savanoriškumo sektorius ir toliau bus naudojamas kaip paslaugų teikimo instrumentas, jo kaip „pilietiškumo ugdymo", „įgalinimo" arba „socialinio mokymosi" priemonės reikšmė, taip pat jo kritinė funkcija visuomenėje gali atsidurti pavojuje.

❖ Bendruomenė

„Komunitarizmas"

Komunitarizmas turi plataus politinio spektro simpatikų: jiems priklauso Clintonas, Gore'as, britų leiboristai; „naujoji dešinė", Helmuthas Kohlis ir Jacques Delorsas! Kaip minėjome 1.6 skirsnyje, komunitarininkai argumentuoja, jog šiuolaikinė visuomenė, kur individo teisės iškeliamos virš pareigų ir atsakomybės, praranda bendruomeniškumo jausmą ir savanoriško bendradarbiavimo tradicijas. Jie ragina kurti ir palaikyti tarpines socialines institucijas, kuriose būtų ugdomas socialinis solidarumas ir pilietinė savigarba ir kurios padėtų neutralizuoti individualizmo bei socialinės fragmentacijos padarinius. Britanijoje „komunitarizmą" skelbia tokie „minties tankai", kaip Demos ir Socialinės rinkos fondas. Žr., pvz., Willetts (1994) ir Etzioni (1968, 1993). Willettsas gina komunitarizmą iš „naujosios dešinės" pozicijų ir skelbia „pilietinį konservatizmą", kuris siekia stiprinti bendruomenę ir savanoriškas organizacijas:

> Konservatoriai supranta, jog landi ir išpuikusi valdžia kur kas didesnę grėsmę kelia mūsų tradicijoms ir institucijoms, nei laisvi mainai gėrybėmis ir paslaugomis ... Žvelgdami atgal matome, jog senųjų bendruomenių naikinimas ir milžiniškų gyvenamųjų konglomeratų statyba ... padarė žalos. Reglamentacijos plėtra ... akivaizdžiai tampa grėsme vietos bendruomenėms, nes primeta nepakeliamą naštą daugybei savanoriškų grupių, pradedant labdaros organizacijomis ir baigiant popietės klubais ... Dėl mūsų pilietinių institucijų silpnėjimo, kurį sukelia valdžios kišimasis ... kyla dauguma mūsų socialinių problemų ... Britų pilietinių institucijų palaikymas ... būtingas visai torių tradicijai.
> *(The Times, 17 June 1994)*

„Bendruomenė" kaip alternatyva rinkai ir biurokratijai

Bendruomenės sąvokos teorinės ištakos labai įvairios. Susirūpinimas dėl „bendruomenės" išlikimo yra neblėstanti tema socialinėje ir politinėje pramoninių visuomenių refleksijoje (žr. Nisbit, 1974). Idėją, kad „bendruomenė" teikia alternatyvią visuomenės valdymo formą, nuosekliausiai plėtoja M. Tayloras (1982, 1987), kuris savo bendruomenės filosofijoje iš dalies remiasi antropologijos duomenimis. Laveras (1983:147–166) bendruomenę laiko anarchinės visuomenės pagrindu.

„Bendruomeninis" požiūris į viešąją politiką savo ištakomis siekia kolonijinį Britanijos, Prancūzijos ir Belgijos administravimą, kai administratoriai vietos bendruomenes mėgino padaryti labiau savarankiškas – joms pačioms suteikdavo teisę spręsti vietos problemas. Septintąjį dešimtmetį šios idėjos buvo nusigriebta JAV – priimtas Ekonominių galimybių plėtros įstatymas *(Economic Opportunity Act)* (1964) ir Pavyzdinio miesto programa *(Model Cities Program)* (neminint daugelio kitų panašių įstatymų), kurių tikslas buvo padidinti (maksimizuoti, *sic*) bendruomenės vaidmenį sprendžiant savo socialines ir ekonomines problemas (žr. Marris and Rein, 1967). Britanijoje 1969 m. priėmus Bendruomenių plėtojimo įstatymą *(Community Development Act)* buvo sukurta įvairių projektų bendruomenėms gaivinti (žr. Loney, 1983). Tačiau tuo metu bendruomenėms (pavyzdžiu gali būti Rytų Londonas) jau buvo padaryta daug žalos vykdant ankstesnes „atnaujinimo" programas (žr. Young and Willmott (1957), kur tinkamu laiku buvo pateiktas, tačiau neišgirstas sociologinis perspėjimas). Svarbu tai, kad naujausioji „bendruomenės" idėjomis grindžiama viešosios politikos banga kilo po to, kai ištisą dešimtmetį prieš tai pramoniniuose regionuose ir didmiesčiuose bendruomenės buvo masiškai naikinamos. ◆

„Bendruomenė“ ir viešoji politika

Kitas svarbus sektorinio mišinio komponentas, šalia „rinkos“ ir „valstybės“ (arba „hierarchijos“), yra „bendruomenė“. Kaip minėjome aukščiau (žr. 4.4.2), per pastaruosius du dešimtmečius išpopuliarėjo „bendruomeninės“ viešosios politikos idėjos. Tiesa, pati „bendruomenės“ sąvoka politikų ir akademikų vartojama labai skirtingomis prasmėmis. Kaip pastebi Willmottas,

> Į bendruomenę nuolat apeliuoja visi tie, kurie kelia naują iniciatyvą arba skelbia kokią nors idėją ir nepaaiškina, apie kurią bendruomenę kalba, kaip ją supranta ir iš kur žino tos bendruomenės nuomonę ar interesus.
>
> *(Willmott, 1989:5)*

Pasak Hillery (1968), egzistuoja bent 94 „bendruomenės“ apibrėžimai. Tad jeigu susirenka keletas socialinių teoretikų arba politikų „bendruomenės“ problemoms aptarti, apibrėžimų skaičius turbūt smarkiai viršija susirinkusiųjų skaičių! Bendriausia prasme „bendruomenė“ nusako grupę žmonių, gyvenančių bendroje teritorijoje arba turinčių bendrų interesų, bruožų ar ypatybių. Tad „bendruomeninė politika“ gali būti suvokiama „teritorine“ arba „neteritorine“ prasme. Bendruomeninė politika gali būti nukreipta, pavyzdžiui, į tam tikrą kaimyniją arba miesto dalį, arba į grupę žmonių, turinčių tą pačią problemą

arba tų pačių interesų: „jaunuomenė“, „gėjų bendruomenė“, „neįgaliųjų bendruomenė“ arba „menininkų bendruomenė“. Bendruomeninės politikos formas galima suskirstyti į tris kategorijas (Glen, 1993):

- *bendruomeninė plėtra:* šios politikos tikslas – padėti bendruomenei tapti savarankiškesne. Pavyzdžiu gali būti programos, skirtos ekonominei bendruomenių plėtrai. Siekiama sužadinti „iš apačios“ kylantį procesą, kuriam vykstant žmonės pradėtų aktyviau dalyvauti artikuliuojant (apibrėžiant) ir tenkinant savo tikslus bei poreikius;
- *bendruomeninės paslaugos:* šiuo atveju siekiama pagerinti paslaugos teikėjo santykį su paslaugos gavėjais, arba klientais, paslaugą artinant prie bendruomenės ir pačią bendruomenę įtraukiant į paslaugos teikimo procesą. Pavyzdžiu gali būti „kaimynijos saugos“ schemos, skirtos policijos santykiams su bendruomene tobulinti, kai bendruomenė įtraukiama į teisėtvarkos savo aplinkoje palaikymą;
- *bendruomeninis veiksmas:* čia liečiamos interesų gynimo ir mobilizavimo problemos. Bendruomeninis veiksmas yra interesų artikuliavimo forma, ginanti interesus tų, kurie jaučiasi išstumti iš politinio proceso. Pavyzdžiu gali būti tai, kaip „gėjų bendruomenė“ organizavo kampanijas, kad paskleistų visuomenėje ir įtrauktų į politinį procesą savo požiūrį į AIDS.

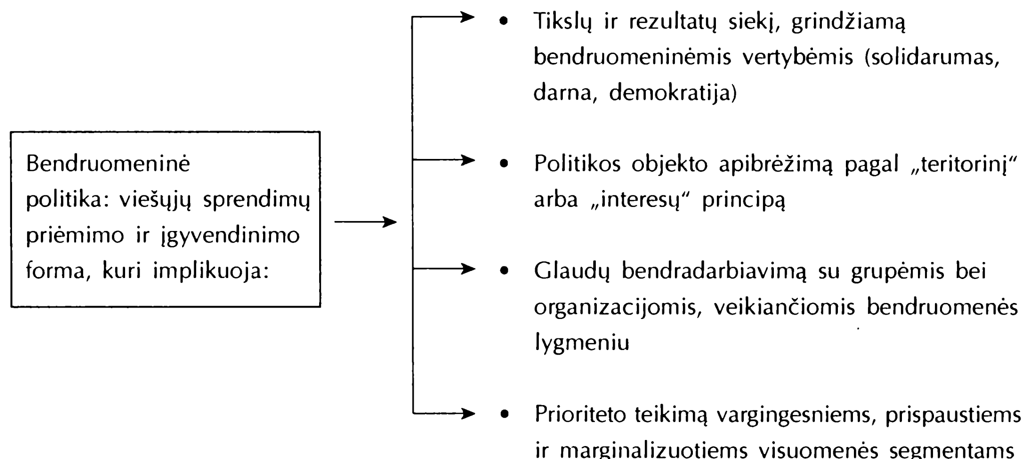
Kadangi egzistuoja daugybė „bendruomenės“ apibrėžimų, nenuostabu, kad esama įvairių „bendruomeninės politikos“ interpretavimo modelių. Pasak Butcherio ir Mullardo (Butcher *et al.*, 1993:217–237), galime išskirti tris pagrindines „bendruomeninės politikos“ interpretacijas pagal tai, kaip jose traktuojamas „pilietiškumas“:

- *visuomeniško piliečio modelis:* jame pabrėžiami tokie dalykai, kaip aktyvus dalyvavimas politiniame procese, racionalus problemų svarstymas, teisės ir pareigos. Bendruomeninė politika čia suvokiama kaip demokratinio proceso platinimo ir gilinimo instrumentas, leidžiantis politinę galią išplėsti už biurokratijos, įstatymų leidėjų ir vykdomosios valdžios ribų. Didesnė demokratija „bendruomenės“ lygiu žmones turi įtraukti į tuos sprendimų priėmimo procesus, kurie tiesiogiai liečia jų gyvenimą. Šis požiūris į bendruomeninę politiką aprėpia tiek „liberalias“, „pliuralistines“ vietos demokratijos tobulinimo strategijas, tiek radikalesnius siūlymus, artimus „įgalioto piliečio“ modeliui;
- *įgalioto piliečio modelis:* čia pabrėžiami reikalavimai teisingiau paskirstyti gėrybes. Taip suprantama „bendruomeninė politika“ siekia didesnio socialinio bei ekonominio teisingumo ir tam naudoja silpnų ir marginalinių grupių įgaliojimo strategijas. Šis modelis remiasi radikalų požiūriu į „bendruomenę“ kaip į socialinės kaitos ir reformos/revoliucijos agentą. Bendruomenė čia naudojama kaip strateginė priemonė ginti individų ir grupių, patiriančių profesionalų, biurokratijos ir kapitalizmo priespaudą, interesus bei teises;
- *pareigingo piliečio modelis:* pagrindinės šio modelio vertybės yra tvarka, tradicija ir „organinė“ visuomenė. Tokios bendruomeninės politikos tikslas – stiprinti tarpines visuomenės organizacijas ir kaip alternatyvą valstybiniam intervencionizmui pa-

laikyti tradicines institucijas. Šiuo modeliu remiasi konservatyvioji dešinė, bendruomenę naudojanti kaip priemonę kovai su valstybiniu intervencionizmu ir paternalizmu. Tokia politika siekiama ugdyti visuomeninės atsakomybės jausmą, skatinti bendruomeniškumą, tarpusavio paramą, savarankiškumą ir savanorišką visuomeninę veiklą.

Šiuos modelius aprėpia Butcherio *et al.* (1993) pateiktas sintetinis bendruomeninės politikos vaizdas (žr. 4.10 diagramą).

4.10 diagrama. Bendruomenė ir viešoji politika



Šaltinis: Pagal Butcher (1993)

Iš daugelio sričių, kur „bendruomene" mėginama naudotis kaip politikos formavimo instrumentu, paminėtinos:

- bendruomeninis viešosios tvarkos palaikymas (Osborne and Gaebler, 1992:49–52; Weatheritt, 1993);
- bendruomeninė sveikatos apsauga (McNaught, 1987);
- bendruomeninė neįgaliųjų ir vaikų slauga (Walker, 1982; Hoyes and Means, 1993, 1993; Bornat *et al.*, 1993; Dallos and Boswell, 1993; Nixon, 1993; Fimister and Hill, 1993);
- bendruomenės plėtojimo programos (Higgins *et al.*, 1983; Loney, 1983; Broady and Hedley, 1989; Roberts, 1979; Robinson and Shaw, 1991; Smith and Jones (eds), 1981; Rasey *et al.*, 1991; McShane, 1993);
- „kaimynija" ir valdymo decentralizavimas (Smith, 1985:166–84; Sharpe (ed.), 1979; Habeebullah and Slater, 1993; Hoggett and Hambleton (eds), 1987; Burns *et al.*, 1994);
- lokalinės ekonominės plėtros programos (Lynn, 1993; MacFarlane and Mabbot,

1993; Young and Mason (eds), 1983; Community Development Foundation, 1992; Bennett and Krebs, 1990);
- bendruomenė ir rasių santykiai (Hill and Issacharoff, 1971; Saggar, 1991).

„Bendruomeninis" viešosios politikos matmuo į „tinklinį" ir tarporganizacinį „mišinį" įdeda dar vieną komponentą, kuris apibūdina tam tikrą viešosios politikos sritį. Jis taip pat liudija poslinkius, kurie silpnina tokių profesionalų, kaip socialiniai darbuotojai galią/autonomiją jų santykiuose su paslaugų vartotojais, tampančiais aktyvesniais „partneriais" (Cochrane, 1993b).

❖ Alternatyvios tiekimo sistemos: naujovių meniu

Pasak Osborne'o ir Gaeblerio (1992), įprastam paslaugų teikimui, kuriuo užsiima samdomi valstybiniai tarnautojai, egzistuoja (JAV kontekste) daugiau nei 30 alternatyvų:

1) teisinių taisyklių ir sankcijų sukūrimas;
2) reguliavimas arba dereguliavimas;
3) priežiūra ir tyrimas;
4) licencijavimas;
5) mokesčių politika;
6) grantai;
7) subsidijos;
8) paskolos;
9) paskolų garantijos;
10) ranga;
11) frančizė;
12) viešosios – privačios bendrovės;
13) viešosios – viešosios bendrovės;
14) kvaziviešos arba privačios korporacijos;
15) viešos įmonės;
16) vastybiniai supirkimai;
17) draudimas;
18) premijos;
19) viešųjų investicijų politikos kaita;
20) techninė parama;
21) informacija;
22) rekomendacija;
23) savanoriai;
24) vaučeriai;
25) atlygis pagal rezultatą;
26) nevalstybinių iniciatyvų katalizavimas;
27) nevalstybinių lyderių mobilizavimas;
28) primestas savanoriškumas (*jawboning*);

29) pradėjimo pinigai *(seed money);*
30) akcionavimas;
31) savanoriškos organizacijos;
32) savikliovos organizavimas;
33) *quid pro quo*;
34) paklausos valdymas;
35) turto pardavimas, išmainymas arba panaudojimas;
36) rinkos restruktūrizavimas.

Vienoje išsamiausių viešojo sektoriaus reformų tendencijų apžvalgoje (OECD, 1993a) pabrėžiama, jog populiariausios iniciatyvos EBPO šalyse (iki 1992) buvo:

- centrinės valdžios dekoncentravimas (6);
- „agentūrų" kūrimas (7);
- viešųjų įmonių reorganizavimas (9);
- viešojo sektoriaus valdų apribojimas (9);
- privatizavimas (10);
- decentralizavimas (14);
- naujas centrinių valdymo organų vaidmuo (18);
- rinkos tipo mechanizmų diegimas (18).

Kas yra varančioji šių pokyčių priežastis? EBPO apžvalgoje teigiama, jog naujos viešojo valdymo formos daugiausia atsiranda dėl ekonominių sąlygų kaitos, kuri „kelia valdžios ir piliečių susirūpinimą dėl viešojo sektoriaus masto ir efektyvumo", ir vis įsakmiau reikalaja tokios viešojo sektoriaus struktūrų pertvarkos, kuri jį „padarytų lieknesnį ir labiau priklausomą nuo konkurencijos". Tad visose EBPO šalyse stebime bendrą viešosios politikos tendenciją – viešąjį sektorių mėginama padaryti labiau panašų į privatų sektorių, o viešųjų paslaugų teikimą priartinti prie piliečių (OECD, Survey, 1993a:9).

OECD, *Managing with Market-type Mechanisms,* 1993

Šioje EBPO „rinkos tipo mechanizmų" (RTM) apžvalgoje pateikiama bene nuodugniausia šios tendencijos analizė. Apžvelgiama 17 EBPO šalių patirtis taikant RTM. Daugiausia dėmesio skiriama plačiausiai naudojamiems instrumentams:

- vaučeriai (JAV ir JK);
- viešųjų paslaugų kontraktavimas (*contracting-out*) (Australija, Kanada, Prancūzija, Nyderlandai, Švedija, JAV ir JK);
- vidinė rinka (Australija, Danija, Airija ir JK).

Apžvalgoje pažymima, jog RTM diegimo praktika atskirose EBPO šalyse labai skiriasi, tad apibendrinimai gali būti gana rizikingi. Vis dėlto autoriai teikia tris bendras išvadas:

- konstruojant RTM maksimalus jų efektyvumas tikėtinas tada, kai sąmoningai siekiama įdiegti kuo daugiau konkurencinės rinkos elementų. Labiausiai į rinką orientuotų RTM pasirinkimas yra mažiau rizikingas, nei toji strategija, kai į viešąją politiką mėginama implantuoti tik kai kuriuos rinkos tvarkos ir privataus sektoriaus vadybos elementus;
- įgyvendinant RTM pažanga nėra automatinė, sparti ir beskausmė; tai yra sudėtingas procesas;
- baiminimasis dėl perskirstomojo RTM poveikio skirtingoms ekonominėms žmonių grupėms, kaip dabar atrodo, buvo gerokai perdėtas.

Apibendrinant RTM diegimo patirtį EBPO apžvalgoje pabrėžiama, jog nors RTM gali padidinti viešojo sektoriaus efektyvumą, tokiam rezultatui pasiekti reikia deramų investicijų. Išvadoje sakoma:

> Viešoji administracija turi būti skatinama diegti rinkos tipo mechanizmus tam, kad efektyviau ir taupiau būtų naudojamos viešosios lėšos. Tačiau jeigu RTM blogai suprojektuojami, nepakankamai finansuojami ir prastai įgyvendinami, jie beveik niekada nepasiekia savo tikslo. Reikiamų finansinių, techninių bei žmogiškųjų išteklių mobilizavimas šių mechanizmų diegimui laikytinas gera investicija, tačiau jis turi būti papildomas visuomenės informavimo kampanija – išaiškinama jų prigimtis bei veikimo būdas.
> *(OECD, 1993b:103)* ◆

4.4.4 Įtvirtinimo mišinys

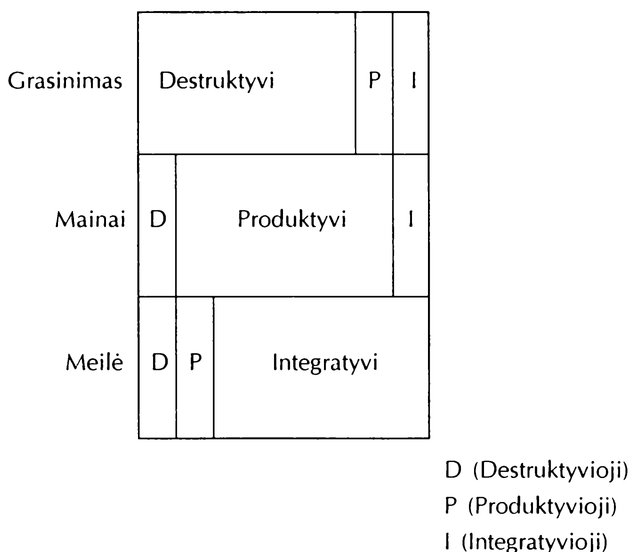
Net geriausia politika neduos laukiamų rezultatų, jeigu neturės reikiamų savo įtvirtinimo *(enforcement)* mechanizmų. Pakanka pasvarstyti sunkumus, iškylančius, pavyzdžiui, Europos Sąjungos politikai (ir kitokiems tarptautiniams susitarimams), kad suvoktume efektyvių politikos įtvirtinimo mechanizmų svarbą. Esti didžiulė įtvirtinimo metodų įvairovė – nuo brutalios jėgos ir durtuvų iki informacijos transliavimo, kuriuo siekiama daryti poveikį elgsenai. Antai į rinką, biurokratiją ir bendruomenę galima pažvelgti kaip į skirtingus įtvirtinimo mechanizmus. Rinkoje tai yra pasiūlos ir paklausos, kainų, pirkėjų ir pardavėjų sąveikos mechanizmas; biurokratija kliaunasi taisyklėmis; bendruomenėje įtvirtinimas veikia kaip bendrų vertybių, apipusiškumo, pasitikėjimo ir apkalbų mechanizmas (žr. Colebatch and Larmour, 1993:23). Čia panagrinėsime keturias įtvirtinimo koncepcijas. Pirmoji mūsų dėmesį atkreipia į galios vaidmenį įtvirtinimo procese (Bouldingas); antroji nagrinėja administracines įtvirtinimo formas ir jų efektyvumą (Burchas ir Woodas); trečioji įtvirtinimą sieja su politikos tipais ir režimais (Burchas ir Woodas). Galiausiai panagrinėsime Etzionio schemą, kur nagrinėjamos viešosios politikos įtvirtinimo ir už jos įgyvendinimą atsakančių organizacijų klusnumo sąsajos problemos.

Bouldingas

Bouldingo darbą jau aptarėme 3.5.2 skirsnyje. Jo kaip ekonomisto idėjos apie galią ypač svarbios mėginant suprasti įvairių įtvirtinimo strategijų „kaštus“. Bouldingas skiria tris

galios rūšis, arba kategorijas: grasinimą, mainus ir meilę (4.11 diagrama). Vėliau jis jas gretina su jų padariniais: destrukcija, produkcija ir integracija. Destruktyviosios galios padarinys – žmonių ir vertingų daiktų naikinimas. Produktyviosios galios padariniai – tai „apvaisinti kiaušiniai": idėjos, projektai, įrankiai ir mašinos, taip pat konstravimo bei gamybinė veikla. Integracinė galia „gali būti suvokiama kaip tas produktyviosios galios aspektas, kuris nusako sugebėjimą steigti organizacijas, kurti šeimas ir grupes, telkti žmones, žadinti ištikimybės jausmus bei teisėtumo pojūtį" (Boulding, 1990:25).

4.11 diagrama. Boldingo galios kategorijos



D (Destruktyvioji)
P (Produktyvioji)
I (Integratyvioji)

Šaltinis: Pagal Boulding (1990)

Įdomu, kad šių galios kategorijų Bouldingas nelaiko „grynomis": meilė, mainai ir grasinimas yra „negriežtos sąvokos" ta prasme, kad kiekvienoje esama kito tipo galios elementų. Įtvirtinimas grasinimu gali turėti produktyvių ir integracinių padarinių: pavyzdžiu gali būti pajamų mokesčių rinkimas. Mainų galia yra produktyvi ta prasme, kad A už atiduodamą *x* gauna iš B *y*, o B gauna iš A *x* (abipusiškumas); mainai gali būti ir kontraktiniai: A gauna *b*, jeigu padaro *c*. Gali būti deramasi dėl kainos ar dėl mainų sąlygų. Tačiau mainai numato ir destruktyviosios galios naudojimo galimybę – jėga išreikalauti kontrakto tesėjimo, taip pat remiasi tokiais dalykais kaip pasitikėjimas (integracinis bruožas). Meilės galia yra sugebėjimas išsireikalauti klusnumo apeliuojant į socialinės ir asmeninės atsakomybės jausmus. Jos keliamas klusnumo reikalavimas grindžiamas ne grasinimu ir ne mainais („gausi *x*, jeigu padarysi *y*"), bet apeliavimu į moralinius arba bendruomeninius jausmus. Tačiau, kaip ir kitos galios kategorijos, meilė gali generuoti savo destruktyviąją priešybę – kurti priešus, skaidyti visuomenę; tad ji turi ir produktyvių, ir destruktyvių bruožų. Integraciniai „meilės", kaip įtvirtinimo būdo, padariniai taip pat ga-

li būti labai produktyvūs: klusnumą šiuo atveju skatina pareigos jausmas, o ne pinigai ar įstatymo baimė.

Bouldingo klasifikacija leidžia susivokti įtvirtinimo priemonių mišinyje, kurį visuomenės naudoja siekdamos klusnumą pelnyti (integracinis įtvirtinimas), išgauti jėga (įtvirtinimas grasinimu) arba nusipirkti (įtvirtinimas mainais). Kai kuriose politikos srityse gali būti naudojamasi daugiau grasinimu negu mainais, kitose – grasinimą gali atstoti meilė.

Hoodas

Hoodas (1986:48–60) išskiria keturis įtvirtinimo būdus, arba alternatyvas:

- *atsisakyk taisyklės/ją modifikuok:* esant neklusnumo taisyklei, valdžia gali atsisakyti tokios taisyklės arba modifikuoti ją taip, kad klusnumas būtų atkurtas;
- *paskleisk žinią:* valdžia gali griebtis įtikinėjimo; klusnumą mėginama sukurti skleidžiant informaciją, galinčią daryti poveikį elgsenai: tarsi pastatoma lentelė su užrašu „nemindžioti žolės!“;
- *persekiok ir bausk neklusniuosius:* teisinių bei policinių priemonių naudojimas kovai su neklusnumu;
- *taisyklių nesilaikymą padaryk fiziškai sudėtingą, nepatogų, neįmanomą:* šiuo atveju įtvirtinimo priemonė būtų ne lentelė „nemindžioti žolės!“, bet fizinis žolės atitvėrimas. Hoodas nagrinėja skirtingų įtvirtinimo būdų naudojimo skirtingomis sąlygomis problemas. Grafiškai tai pateikiame 4.12 diagramoje.

4.12 diagrama. Įtvirtinimas: Hoodo modelis

Neklusnumo tipas | Įtvirtinimo atsakas

Neklusnumo tipas	Švelnus (1)	(2)	Griežtas (3)	(4)	
Nekompetentingas	A	A	A	A	Be principų
Oportunistinis	B	B	B	B	Be principų
(a) Konkrečios taisyklės/įstatymo atžvilgiu	C	C	C	C	Principinis
(b) Valdžios apskritai atžvilgiu	D	D	D	D	Principinis

Įtvirtinimo atsakas:

1. Atsisakyk taisyklės/ją modifikuok.
2. Paskleisk žinią.
3. Persekiok ir bausk neklusniuosius.
4. Taisyklių nesilaikymą padaryk fiziškai sudėtingą, nepatogų, neįmanomą.

Šaltinis: Pagal Hood (1986)

Nekompetentingo neklusnumo atveju (1A) atsakas (1) nedaro jokio poveikio neklusnumui. Atsakas (2) gali pakeisti elgseną; mažai tikėtina, kad atsakas (3) turėtų poveikį šioms neklusnumo formoms. Be to, atsako (3) ir (4) (3B ir 4B) galimybė gali priklausyti nuo to, ar pakeliami jų kaštai. Oportunistinio neklusnumo atveju atsakas (1) gali tik paskatinti neklusnumą; atsakas (2) vargiai ar paveiks oportunistą; didesnį poveikį jam gali padaryti atsakas (3) ir (4): dėl baimės būti sučiuptam (3B) arba dėl nepajėgumo priešintis (4B). Principinio priešinimosi konkrečiai taisyklei atveju atsakas (1) gali padaryti poveikį kitamaniams ir nepakenkti pagrindinėms taisyklėms. Atsakas (2), principinio priešinimosi atveju, vargiai ar gali paveikti elgseną (2C); (3C) gali sukurti „kankinių", o (4C) gali tik pabloginti padėtį. Principinio priešinimosi atveju, kai atmetama valdžia apskritai, (1D) reiškia pralaimėjimo pripažinimą, (2D) vargiai ar gali veikti elgseną, (3D) potencialiai kuria „kankinius", o (4D) galimybės priklauso nuo pajėgumo pakelti prevencinių priemonių kaštus.

❖ Kampanijų efektyvumo vertinimas

Daugelyje socialinės ir ekologinės politikos sričių informacinės kampanijos dėl atsirandančių problemų vis labiau pabrėžia asmeninę atsakomybę. Antai eismo saugos kampanijos mus ragina atsakingiau elgtis gatvėse, kurios tampa pavojingesnės dėl didėjančio automobilių srauto. Klausimo, kodėl didėja automobilių srautas, tokios kampanijos nekelia. Tačiau jeigu, pavyzdžiui, vadovaujamės hipoteze, jog eismo nelaimių daugėja dėl politikos, kuri automobiliams teikia pirmenybę prieš visuomeninį transportą, tada eismo saugos problema tampa ne tiek asmeninės atsakomybės, kiek tam tikros politikos padarinių problema.

Lawrence Wallack, „Mass communication and health promotion: a critical perspective", in Rice and Atkin, 1988

Wallackas pabrėžia, jog tai, kaip visuomenė suvokia problemas, labai veikia jos reakciją į viešąją politiką. Būdas, kuriuo žiniasklaida pateikia sveikatos apsaugos problemas, jo įsitikinimu, deformuoja problemos suvokimą. Sveikatos apsauga yra sudėtinga problema, susijusi su platesniu socialiniu ir politiniu kontekstu, tačiau žiniasklaidoje, ir ypač TV, aptarinėjant sveikatos apsaugos problemas šis kontekstas ignoruojamas:

> Vienas iš būdų apeiti svarstytinus klausimus, tai postringauti apie žmogaus gyvenimo būdą kaip apie svarbų veiksnį jo sveikatai. Iš esmės čia remiamasi sveikatos turgaus idėja, kuri sugestionuoja, jog sveikatos problemos „nusiperkamos" kaip šalutinis vartojamų gėrybių padarinys (p. 360).

Jo įsitikinimu, turimi duomenys liudija, kad

- gyvenimo būdo pakeitimas ilgalaikio poveikio sveikatai nedaro;
- dauguma gyventojų sluoksnių neturi tokio pakeitimo galimybių;

- sveikatos būklę labiau lemia išoriniai veiksniai (tokie kaip ekonominis statusas), o ne gyvenimo būdas;
- TV teikiami sveikatos ir medicinos vaizdiniai gali būti pavojingi jūsų sveikatai.

Taigi ligą konstruojant kaip asmeninę, o ne kaip kompleksinę viešąją problemą, gyventojų kaip visumos sveikatingumo būklė gali pablogėti būtent dėl to, kad ignoruojami pagrindiniai sveikatos būklę lemiantys veiksniai!

Daugelyje sričių valstybinės politikos tikslas – pakeisti žmonių nuostatas bei elgseną. Tai ypač akivaizdu tokiose srityse, kaip sveikatos apsauga ir kova su nusikalstamumu, kur valdžia ne tiek siekia suteikti žmonėms „paslaugą", kiek pakeisti jų gyvenimo būdą. Tam tikra prasme tokia politika kaitos naštą užkrauna individui. Kampanijos prieš/už tam tikrą gyvenimo būdą suverčia individui atsakomybę už problemas, kurios savo esme gali būti socialinės. AIDS, rūkymas, narkotikai ir nusikaltimų prevencija yra bene dažniausios kampanijų, kaip viešosios politikos instrumentų, temos.

Tokių kampanijų poveikį gana sunku įvertinti, nors egzistuoja daugybė tokio vertinimo modelių. Jų apžvalgą pateikia Rice and Atkin (eds) (1988).

Galima būtų argumentuoti, kad tokios kampanijos laikytinos socialinio mokymosi seansais. Tačiau tada vertinimo kriterijai būtų dar problemiškesni. ◆

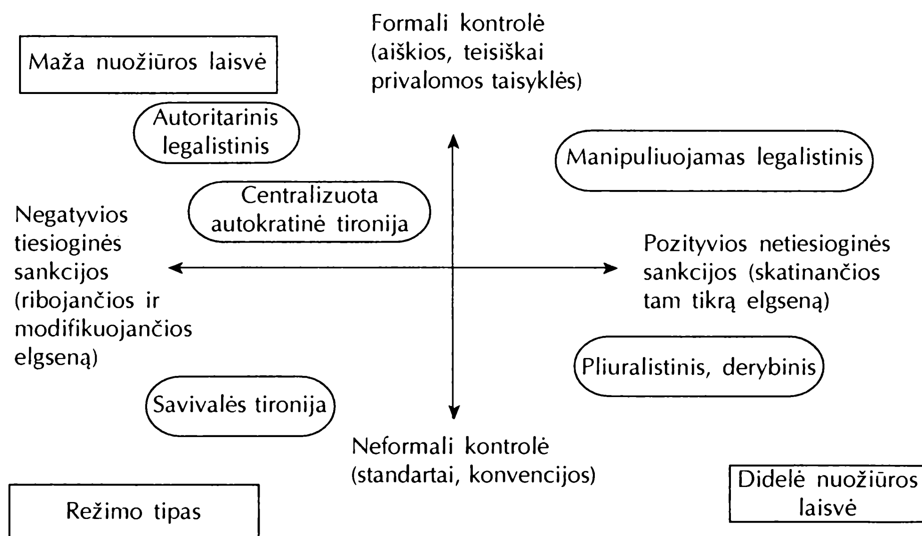
Hoodui tenka spręsti du esminius klausimus: koks turi būti įtvirtinimo (klusnumo) laipsnis? ir kieno sprendimu? Ar klusnumas, vykdomos politikos atžvilgiu, turi būti 100 procentų, o gal pakanka, tarkime, 20 procentų? Be to, kokia įtvirtinimo (klusnumo) kokybė laikytina priimtina? Politikos rezultatai neišvengiamai priklausys nuo to, kokie bus įtvirtinimo (klusnumo) kriterijai ir standartai. Ribinių kaštų atžvilgiu gali būti neverta skirti papildomų išteklių dorotis su tam tikromis blogybėmis. Politikos įgyvendinimo agentūros gali nuspręsti, kad įtvirtinimas (klusnumas) turi pasiekti tam tikrą lygį. Tačiau jos gali ryžtis ir tokiai strategijai, kai mėginama išsiaiškinti ir slopinti bet kokį neklusnumo atvejį. Vienose politikos srityse klusnumo standartai gali būti labai žemi, kitose – labai aukšti. Įtvirtinimo (klusnumo) standartai gali būti siejami su tais, kurie juos taiko ir su jų naudojamais kriterijais. Pavyzdžiui, galime nuspręsti, kad vienoje politikos srityje politikos įtvirtinimo lygį gali nustatyti biurokratai; kitoje – „profesionalai", arba privataus sektoriaus agentūros; arba savitvarkos sistemos; arba „bendruomeninės" tvarkos mechanizmai.

Klusnumo laipsnio ir įtvirtinimo agentų problemos tiekimo sistemų mišinyje sudaro papildomą kompleksiškumo sluoksnį. Žemas įtvirtinamumo laipsnis (pavyzdžiui, tokių priemonių, kuriomis mėginama kovoti su rasine diskriminacija arba seksualiniu priekabiavimu) arba žema įtvirtinamumo kokybė (pavyzdžiui, sveikatos apsaugoje), arba tas faktas, kad įtvirtinimas yra „saviškių" rankose (policijos, medicinos ir teisės profesijų), gali sukelti naujų problemų. Ne visada aišku, kas vykdo įtvirtinimo funkciją. Čia vėl turime atsižvelgti į kitus tiekimo mišinio aspektus. Jeigu valdžia viešojo sektoriaus paslaugos teikimą nusprendžia atimti iš profesionalų ir perduoti privataus sektoriaus įmonei (pavyzdžiu gali būti kalėjimų priežiūra arba saugos tarnybos), tada mes kaip piliečiai galime skųstis, jog šių paslaugų įtvirtinimo standartus lemia „pelnas", o ne „viešasis interesas". Tačiau vėlgi, kaip matėme anksčiau šioje knygoje, deprofesionalizavimo procesas ir nepasitikėjimas profesionalais atspindi visuomenės susirūpinimą profesionalių grupių galia.

Burchas ir Woodas

Burchas ir Woodas (1990) siūlo schemą, kuri leidžia įtvirtinimo metodus klasifikuoti „negatyvių sankcijų", sulaikančių žmones nuo veiksmų, terminais. Jos atitinka „griežtas" sankcijas Hoodo modelyje ir Bouldingo „grasinimo" galią. Kitame kontinuumo gale yra „pozityvios" sankcijos, kurių poveikis mažiau tiesioginis: jomis siekiama daryti įtaką elgsenai. Pozityvios sankcijos apima „švelnias" Hoodo sankcijas, taip pat Bouldingo „meilę" ir „mainus". Šį klasifikacinį pjūvį Burchas ir Woodas papildo „formalių" ir „neformalių" kontrolės priemonių klasifikacija. Čia kontrolės būdai klasifikuojami pagal politinio režimo pobūdį. Pozityvių sankcijų ir neformalių kontrolės priemonių sankirta apibūdina pliuralistinį režimą, kur įtvirtinimas pasiekiamas derybomis. Formalios kontrolės ir pozityvių sankcijų sankirta apibūdina legalistinį ir kartu manipuliuojamą režimą. (Tai atitinka Hoodo 1-ąjį būdą: „keisk ir modifikuok".) Formalios kontrolės ir negatyvių sankcijų sankirta apibrėžia autoritarinio legalizmo sritį, kur taisyklės yra taisyklės, o įtvirtinimo priemonės yra įstatymas ir policija. Galiausiai negatyvių sankcijų ir neformalios kontrolės sankirta mus veda į tironijos ir autokratijos sritį. Nuožiūros laisvė yra didelė pozityvių sankcijų ir neformalios kontrolės srityse, ir maža negatyvių sankcijų ir formalios kontrolės valdose (4.13 diagrama).

4.13 diagrama. Įtvirtinimas ir režimų rūšys



Šaltinis: Pagal Burch and Wood (1990)

Autoriai pripažįsta, jog tokie mėginimai klasifikuoti sudėtingą įtvirtinimo mechanizmų samplaiką neišvengiamai „iškreipia tikrovę". Ir vis dėlto Burcho ir Woodo modelis padeda suvokti, kokių veiksnių mišinys turi įtakos politikos rezultatams. Jų formuluotėje:

Viršutiniame kairiajame kvadrante turime formalių ir negatyvių sistemų derinį. Politika čia neatsižvelgia į vietinius poreikius ir kintančias aplinkybes, dėl to tampa labai nepopuliari ir yra įgyvendinama direktyviniu bei prievartiniu būdu. Atitinkamai gali būti žlugdomas piliečių pasitikėjimas režimu ir jo viešąja politika. Apatiniame dešiniajame kvadrante, priešingai, iliustruojamas neformalių ir pozityvių galių mišinys. Įgyvendinantieji politines programas disponuoja didele nuožiūros laisve, tačiau jie nėra visiškai atskaitingi už savo veiksmus, todėl jų veikla nebūtinai atitiks politikos formuotojų tikslus. Tai, kaip bus traktuojami atskiri taisyklės taikymo atvejai, priklausys nuo konkretaus pareigūno, nuo vietos ir laiko aplinkybių. Bene blogiausias yra apatinio kairiojo kvadranto derinys – negatyvių sankcijų ir neformalios kontrolės. Tokioje „savivalės tironijoje" nenumatomas ir nekontroliuojamas pareigūnų elgesys griaus pasitikėjimą režimu ir žlugdys vykdomą politiką.
(Burch and Wood, 1990:184)

Burcho ir Woodo klasifikacija taip pat parodo, jog įtvirtinimo priemonių mišiniai įvairuoja priklausomai nuo politikos srities ir politinės sistemos.

❖ Aplinkosaugos politikos įtvirtinimas

Politikos įtvirtinimo problemos labai ryškiai atsiskleidžia aplinkosaugos politikos atveju. Šioje politikos srityje netrūksta nei gerų norų, nei įstatyminių aktų, tačiau jų įgyvendinimas stringa. Kalbėdamas apie ES aplinkosaugos politiką Vogelis pastebi:

gausėjant reglamentacijos aktų vis aktualesnė tampa jų įtvirtinimo problema. Šių aktų gausa ne tik apsunkina jų vykdymo priežiūrą, bet ir daro ją problemišką, nes taikant skirtingus šios reglamentacijos įtvirtinimo kriterijus gali būti padaroma žalos kai kurių šalių ekonomikai. Pati Europos Bendrija neturi policinių galių. Apie reglamentacijos pažeidimus ji sužino tik iš skundų. Jeigu tokį skundą ji pripažįsta, tai galutinė teisinė ieškovo priemonė yra apeliacija į Europos Teismą. Tačiau toks procesas atima daug laiko ... Įtvirtinimo problemą komplikuoja dar ir tas faktas, kad nors Europos Bendrijos direktyvos laikomos privalomomis šalims narėms, atsakomybė už jų įgyvendinimą paprastai tenka vietos pareigūnams.
(Vogel, 1993:124–125)

Savo pobūdžiu ES aplinkosaugos politikos įtvirtinimas priklauso pliuralistiniam, derybiniam diagramos 4.13 kvadrantui, tad jos įtvirtinimas turi vykti „derėjimosi", o ne „komandavimo", būdu. Tačiau ir nacionalinių valstybių lygiu „nuleidžiamos" aplinkosauginės politikos patirtis nėra itin džiuginanti (Downing and Hanf (eds), 1983). Hanfas (1993) mano, jog atsižvelgiant į esamą „kooperacinio" įtvirtinimo praktiką jau laikas peržiūrėti įtvirtinimo sąvoką:

Praktiškai pažeidimus nustato ne įstatymų leidėjas, o inspektoriai ir kontrolieriai. Būtent šie pareigūnai kelia aplinkosaugos įstatymų pažeidimo bylas. Tad reguliavimo procesas nėra paprastas reguliuotojų įsakų ir klusnių vykdytojų santykis.
(Hanf, 1993:91)

Žvelgiant iš tarporganizacinio modelio perspektyvos galima būtų argumentuoti, jog įgyvendinimas tam tikroje politikos srityje (tinkle) apima „derėjimąsi" ir „kooperaciją", o ne vien tokius formalius dalykus kaip „įsakymas" ir „paklusimas". ◆

Etzionis: meilės, baimės ir pinigų mišinys

Pasak Etzioni (1961), yra trys pagrindiniai motyvai, dėl kurių žmonės paklūsta taisyklėms, įsakams, disciplinai ar politikai. Pirma, jie taip gali elgtis dėl pritarimo, meilės arba dėl moralinių paskatų. Nebūtina jų versti daryti tai, ką jie patys nori daryti. Antra, žmonės gali paklusti iš baimės. Jie daro, kas jiems liepiama, nes bijo neklusnumo padarinių. Trečia, jie gali paklusti dėl pinigų. Net jeigu moraliai ir nepritaria tam, ko iš jų reikalaujama arba nenori to daryti, jie tai daro dėl piniginio atlygio už klusnumą. Tad įtvirtinimas gali būti normatyvinių, prievartinių arba atlyginimo veiksnių padarinys. Kaip jau matėme anksčiau, politikai įgyvendinti gali būti naudojamas įvairių įtvirtinimo priemonių mišinys. Politika gali remtis prievartos, piniginio atlygio arba moralinio įtikinėjimo galia (bizūnais, saldainiais arba bučiniais). Sėkmingam politikos įgyvendinimui būtinas pačių įgyvendinančių agentūrų klusnumas, todėl suvokiame, jog įtvirtinimas vyksta tiek organizaciniame, tiek „viešajame" kontekste. Formuodami politiką sprendimų priėmėjai turi pasirinkti tokį instrumentų rinkinį, kuris leistų biurokratą arba profesionalą priversti/paskatinti daryti tai, ko reikalaujama. Kaip matysime 4.5.3 skirsnyje, šią problemą mėgina spręsti tos viešojo sektoriaus reformos, kurios remiasi „žmogiškųjų išteklių vadybos" idėjomis.

Pasak Etzionio, tarp trijų galios atmainų ir atitinkamų santykių paprastai klostosi tam tikras balansas:

- prievartos – susvetimėjimo;
- atlygio – išskaičiavimo;
- moralės – solidarumo.

Efektyvios organizacijos, anot Etzionio, yra tos, kur pasiekiama pusiausvyra tarp žemo „baimės" (prievartos ir susvetimėjimo) lygmens ir aukšto „pinigų" (atlygio ir išskaičiavimo) bei „meilės" (moralės ir solidarumo) lygmens. Žvelgiant iš dabartinių viešojo sektoriaus reformų perspektyvos, svarbi yra Etzionio tezė, jog „struktūros su panašiais įtvirtinimo mechanizmais paprastai turi panašius tikslus, o organizacijos su panašiais tikslais paprastai turi panašius įtvirtinimo mechanizmus" (Etzioni, 1961:71). Panašėjant tikslams panašėja ir organizacijų įtvirtinimo mechanizmai (žr. Clegg, 1990:42–44).

Remiantis šia teze galima argumentuoti, jog mokykloms, ligoninėms, universitetams ir kitoms „viešosioms" organizacijoms ėmus vadovautis „privataus sektoriaus" tikslais, tokiais kaip efektyvumas ir pelnas, jose naudojami įtvirtinimo mechanizmai supanašės su tais, kurie naudojami versle ir pramonėje. Anot Cleggo, turimi duomenys patvirtina Etzionio modelį (Clegg, 1990:43). Modelis prognozuoja, jog viešųjų paslaugų teikimo institucijoms bei organizacijoms tampant panašesnėms į „versloves", jose veikiantys įtvirtinimo mechanizmai vis labiau panašės į „pelno" sektoriaus mechanizmus. Privatus ir viešasis sektorius savo sandara ir elgsena gali taip supanašėti, kad praras prasmę pats jų atskyrimas (žr., pvz., Malkin and Wildavsky, 1991; apie institucinį izomorfizmą žr. taip pat 4.6.3).

Įtvirtinimas ir organizacinis kontekstas

Įtvirtinimo mechanizmai, žinoma, naudojami tam tikrame organizaciniame kontekste. Pavyzdžiui, rinkos organizacijose įtvirtinimo mechanizmas remiasi piniginiu suinteresuotumu (4.14 diagrama). Politika rinkos modelyje įtvirtinama rinkos tipo mechanizmais: mainų, piniginių paskatų ir kontraktų priemonėmis siekiama „agentus" paskatinti atlikti tai, dėl ko buvo susiderėta (apie agentūros teoriją žr. 3.6.3).

4.14 diagrama. Įtvirtinimo ir organizavimo būdai

Organizavimo būdai	Įtvirtinimo būdai			
	Rigby (1964/1990)	Etzionis (1961)	Bouldingas (1990)	Bradachas ir Ecclesas (1991)
Rinka	Kontraktas	Atlygis	Mainai	Kaina
Hierarchija/ biurokratija	Įsakymas	Prievarta	Grasinimas	Autoritetas
Tinklas/ bendruomenė	Paprotys	Moralė	Meilė	Pasitikėjimas

Hierarchiniame, arba biurokratiniame, modelyje valdžios taisyklės įtvirtinamos komandiniais metodais – prievarta bei grasinimu. „Tinklinės", arba „bendruomeninės", organizacinės formos remiasi papročiais, tradicijomis, bendromis moralės vertybėmis, bendrais įsitikinimais, meile, priklausomybės „klanui" jausmu (žr. Ouchi, 1991), tarpusavio parama, solidarumu ir pasitikėjimu.

Įtvirtinimo mechanizmų mišinio pasirinkimą lemia vertybinės orientacijos, tad dabar panagrinėsime vertybių mišinį.

4.4.5 Vertybių mišinys

❖ **Vertybinis matmuo**

Pagrindiniai tekstai

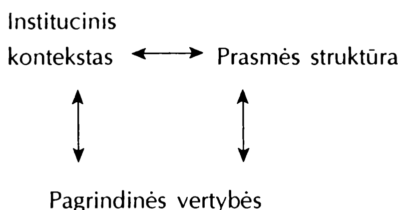
Teisingumo problematiką nagrinėja: Le Grand (1991), Le Grand and Bartlett (eds) (1993); Rawls (1971). Utilitarizmo poziciją dėsto: Sen and Williams (eds) (1982); Smart and Williams (1987); Allison (ed.) (1990). Minimalios valstybės idėją gina Nozick (1974), Buchanan (1977).

Apskritai apie vertybinį matmenį žr. Frohock (1974, 1979), Beauchamp (1975), Lane (1993:205–219), Bobrow and Dryzek (1987:101–116), Weale (1983), Miller (1990).

Apie vertybių vaidmenį žr. Vickerso (3.7.5) ir Youngo (3.7.7) darbus. ◆

Mišinys, kurį nagrinėsime paskiausiai, iš tikrųjų turėtų būti nagrinėjamas pirmiausia: koks vertybių mišinys veikia ir formuoja tam tikros politikos, arba programos, teikimo mechanizmų mišinį? Valdymo, sektorinius ir įtvirtinimo mišinius galiausiai lemia vertybinės orientacijos, arba politikos formuotojų „menamas pasaulis" (žr. Young, 1977; 3.7.7). Kalbant Vickerso terminais, „veiksmo" sprendiniai yra „realybės" sprendinių ir vertybinių sprendinių sąveikos rezultatas. Vertybinį mišinį sudaro sprendimai dėl prioritetų, kai ištekliai paskirstomi tarp atskirų politikos sričių ir atskirų tos pačios srities programų. Šie sprendimai daro esminį poveikį kitų mišinių – valdymo, sektorinių ir įtvirtinimo – pasirinkimui. Išteklių paskirstymas atspindi vertybes ir įsitikinimus, galią ir interesus, ir, kaip matėme 4.3.7 skirsnyje, jis formuoja organizacijų tarpusavio santykių pobūdį įvairiose politikos srityse. Kaip pabrėžia Colebatchas ir Larmouras, organizacinio mišinio (rinka, biurokratija, bendruomenė) sudėtį lemia institucijų, vertybių ir prasmių sąveikos procesas (4.15 diagrama).

4.15 diagrama. Institucijos, vertybės ir prasmės



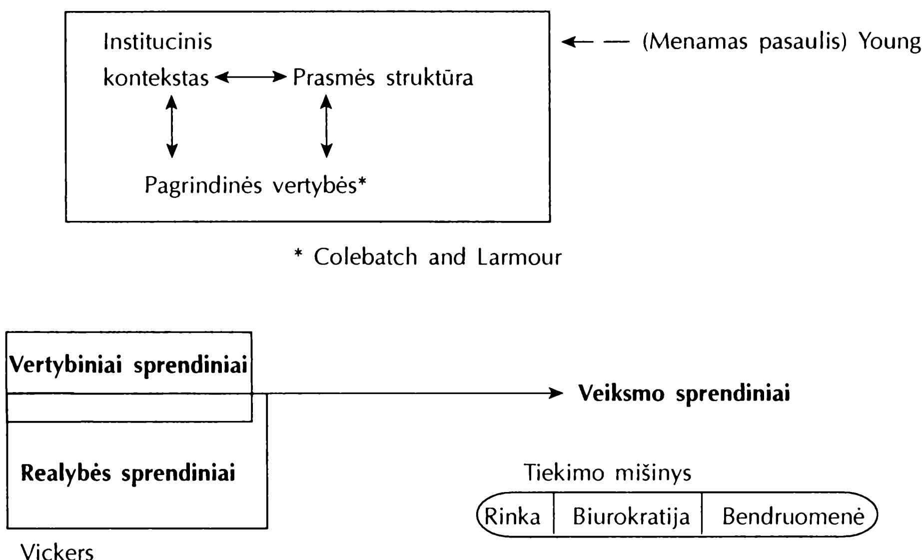
Šaltinis: Pagal Colebatch and Larmour (1993:108)

Prasmės struktūrą jie apibūdina kaip „organizacinės veiklos suvokimo būdą", kaip „žmonių supratimą to, kokie veiksmai derami konkrečioje situacijoje", taip pat kaip būdą, kuriuo „pagrindinės vertybės" veikia „prasmės struktūras bei tą institucinį kontekstą, kuriame žmonės veikia" (Colebatch and Larmour, 1993:103–109). Šių skirtingų veiksnių sąveika daro įtaką žmonių įsitikinimams apie tai, kokie instituciniai ar organizaciniai mišiniai yra tinkamiausi dorojantis su tam tikra problema, pasirenkant politinį sprendimą ir vertinant jo rezultatą:

> Pavyzdžiui, šalyje pripažįstama jaunimo nedarbo problema ir keliamas argumentas, jog geriausias būdas jai išspręsti, tai pašalinti įstatymų apribojimus jaunų žmonių įsidarbinimui ... tačiau šiam argumentui karštai priešinamasi. Šis konfliktas atspindi rinkos modelio ir hierarchinio modelio priešpriešą. Rinkos modelis postuluoja prasmės struktūrą, kurioje gyvenimas suvokiamas kaip savanaudiškų mainų tarp racionalių agentų procesas; institucinį kontekstą, kuriame šie mainai gali vykti ... (rinka, teisė ir policija) ... ir rezultatų vertinimo kriterijų ... (darbdavio ir jauno žmogaus sandoris) ... Hierarchiniai modeliai remiasi kitokia vertybių aibe; jaunas žmogus čia suvokiamas kaip turintis nepakankamų derybinių galių ... kad sugebėtų apginti savo interesus, jį turi ginti atitinkamos institucijos ... Kitaip sakant, modeliai siūlo alternatyvius jaunų žmonių užimtumo didinimo būdus. *(Colebatch and Larmour, 1993:110)*

Colebatcho ir Larmouro modelis gali būti derinamas su dviem kitais modeliais, kuriuos nagrinėjome antrojoje dalyje: su Vickerso „sprendinių" koncepcija ir Youngo „menamo pasaulio" idėja. Colebatcho ir Larmouro organizavimo matmenys iliustruoja Youngo „menamą pasaulį" (žr. 3.7.7). Jie gali būti interpretuojami ir kaip Vickerso „vertybinių", „realybės" ir „veiksmo" sprendinių sąveikos produktas. Šias idėjas iliustruoja 4.16 diagrama.

4.16 diagrama. Vertybės, realybė ir veiksmas



Šaltinis: Pagal Colebatch and Larmour (1993), Vickers (1965) ir Young (1977).

Filosofija ir viešieji reikalai

Nuostatą, kuria paprastai vadovaujamasi svarstant vertybinius, arba normatyvinius, viešosios politikos aspektus, iliustruoja vienas žinomiausių šiai problematikai skirtų žurnalų: *Philosophy and Public Affairs*. Vadovaudamiesi šia filosofine nuostata sprendžiame tiekimo mechanizmų mišinio – rinka, hierarchija, tinklai – sudėties klausimą ir klausimą, kokiomis prielaidomis, vertybėmis, įsitikinimais grindžiami politiniai sprendimai:

- utilitarinei analizei rūpi klausimas, ar tam tikras „mišinys" tam tikroje politikos srityje yra „efektyvus";
- analizė, kuriai rūpi socialinio teisingumo problema, kels klausimą, ar politika atsižvelgia į teisingumo reikalavimus ir ar jos rezultatas šiuo požiūriu priimtinas;
- analizei, kuri grindžiama „minimalios valstybės" idėja, labiau rūpės klausimas, ar nepažeidžiamos individo teisės.

Pavyzdžiui, politika yra orientuota į didesnį „efektyvumą", o ne į didesnę „lygybę" ar „teisingumą", ir tada gali būti argumentuojama, jog rinka (reali arba simuliuojama) garantuoja didžiausią efektyvumą. Net jeigu politikoje keliami tokie tikslai, kaip didesnė lygy-

bė, jos tiekimo būdų mišinys veikiau gali būti orientuotas į efektyvumą, o ne į lygybę. Arba programa yra orientuota į didesnio efektyvumo siekį, tačiau kartu ji gali atsižvelgti ir į lygybės bei teisingumo reikalavimus. Tad politikos teikimo būdai, jų organizacinis mišinys, atspindi politikos formuotojų prioritetus ir vertybes. Pavyzdžiu gali būti tai, kaip vertybinė orientacija sveikatos apsaugos politikoje gali teikti aukštesnį prioritetą „efektyvumui", o ne lygiam paslaugos prieinamumui (Bartlett and Le Grand, 1993:18). Šia prasme tiekimo sistemą sudaro vertybių rinkinys, o mišinio pasirinkimas atspindi politikos formuotojų mėginimą sudaryti arba pasirinkti tokią priemonių visumą, kuri leistų realizuoti tam tikras vertybes kitų tam tikrų vertybių sąskaita. Naudodami Lasswello idėją apie „švietimą" kaip viešosios politikos vertybę galėtume argumentuoti, jog „bendruomeninė" tiekimo sistema būtų palankiausia klostytis institucijoms, žmonėms padedančioms šviestis, įgyti daugiau supratimo apie problemas. Kita vertus, nors naudojimasis kvazirinkos mechanizmais gali implikuoti tokių vertybių, kaip švietimas, mokymasis, dalyvavimas ir t.t. pripažinimą, jų rangas bus gana žemas vertinant tiekimo sistemos „efektyvumą".

Be to, efektyvumo ir lygybės mišinys gali skirtis priklausomai nuo politikos srities arba programos. Pavyzdžiui, lygybė apibrėžiama kaip galimybių, o ne rezultatų, lygybė. Laisvė gali būti apibrėžiama pozityviais terminais ir tada iš viešųjų paslaugų teikėjų bus reikalaujama klientus išlaisvinti nuo tokių blogybių, kaip skurdas, tamsumas ir ligos. Kita vertus, laisvė gali būti apibrėžiama negatyviai, kaip laisvė nuo suvaržymų. Pirmasis (pozityvus) apibrėžimas akivaizdžiai implikuoja idėją, kad viešojo tiekimo procesui turi rūpėti aprūpinimo klausimas, o pastarasis (negatyvus) apibrėžimas sugestionuoja, jog tas procesas turi būti konstruojamas taip, kad teiktų tam tikrą procedūrą, kuri būtų suderinama su teisingumu ir savo pobūdžiu būtų veikiau „įgalinimo", o ne aprūpinimo, procedūra. Rawlso ir Nozicko teorijos, kur sprendžiami, atitinkamai, rezultatų ir procedūrų teisingumo klausimai, teikia alternatyvius normatyvinius filosofinius modelius, kurių kontekste gali būti svarstomas viešojo tiekimo sistemos pasirinkimo klausimas. Pavyzdžiui, decentralizuotose Islingtono ir Tower Hamlets sistemose (žt. 4.4.2) naudojamų organizacinių darinių bei politikos instrumentų mišinį lėmė skirtingos vertybės, kuriomis buvo grindžiama jų vykdoma politika. Burnsas *et al.* pabrėžia:

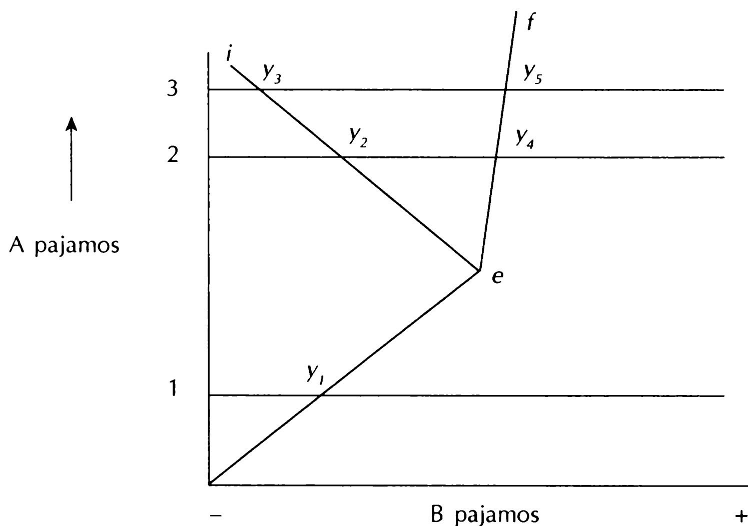
> politinių partijų vertybės, o ne organizacinės struktūros ... lėmė decentralizävimo padarinius ... Leiboristų partija Islingtone vadovaujasi universalistine socialinio teisingumo koncepcija (Rawls, 1971). Todėl jai labiau rūpi lygių galimybių ir skurdo mažinimo tikslai ... Tuo tarpu Tower Hamlets liberalai vadovaujasi teisių, grindžiamų istoriniais ryšiais su nuosavybe, idėja, kuri yra gana artima libertarinei Roberto Nozicko (1974) filosofijai. Todėl jie kuria „sūnų ir dukterų schemas", kelia municipalinių būstų išpardavimo idėją ir entuziastingai palaiko decentralizavimą.
> *(Burns et al., 1994:219)*

❖ Kieno kaštai, kieno nauda?

Kaip optimaliai paskirstyti išteklius tarp skirtingų politikos sričių/programų? Šiuo požiūriu svarbų gerovės analizės modelį pasiūlė ekonomistas Paretas (1848–1923). Jis argumentavo, jog gerovės

optimumas pasiekiamas tada, kai kiekvienas laimi: kai kiekvieno kaštai = naudai/arba nauda viršija kaštus. Naudos ir sąnaudų analizė (NSA) rėmėsi tokia idėja – jog galima apskaičiuoti optimalų naudos ir kaštų paskirstymą. Ar viešosios politikos valdos išties priklauso šiam stebuklingam Pareto optimumo pasauliui? Atsakymas nėra vienareikšmiškas. Jeigu ilgainiui bendras pyragas didėja, tai kiekvienas gali atsiriekti didesnę riekę savo politikos sričiai/programai. Jeigu sprendimų priėmėjai vadovaujasi rezultatų lygybės (horizontalaus teisingumo) principu, tai didesnis pyragas reiškia laimėjimą kiekvienam. Tačiau jeigu politikos formuotojai nepripažįsta gerovės lygiavos, tai pyrago dalijimas bus vertikalus, o atriekiamos riekės bus nelygios. Didesnis pyragas nereiškia didesnės dalies kiekvienam: nauda ir kaštai nėra paskirstomi lygiai. Nelygybės pobūdis priklauso nuo to, kokiomis paskirstymo vertybėmis vadovaujamasi. Žinoma, liūdniausia padėtis klostosi tada, kai pyragas mažėja. Jeigu sprendimų priėmėjai laikosi horizontalaus paskirstymo pozicijos, gauname skurdo lygybės modelį: kiekvieno padėtis blogėja. Tačiau jeigu jie laikosi nuostatos, jog lygybės principas neturi būti taikomas, paskirstymas bus vertikalus, ir tada bus laimėjusių ir pralaimėjusių (nors pagal vadinamąją Kaldoro-Hickso Pareto optimumo modifikaciją laimėtojai pralaimėjusiesiems galėtų teikti kompensaciją – taip būtų išlaikytas paskirstymo optimalumas). Gerovės paskirstymas NSA modelyje kelia efektyvumo ir teisingumo santykio problemą. Gali būti, kad biudžetas arba tam tikra viešosios politikos sprendimų serija atspindi „efektyvų" išteklių naudojimą, tačiau paskirstymo požiūriu nėra teisinga. Šią problemą svarsto Johnas Rawlsas savo knygoje *A Theory of Justice* (1971). Rawlsas argumentuoja, jog skirstant išteklius reikia vadovautis ne naudos ir kaštų skaičiavimo, o „sąžiningumo" *(fairness)*, principu. Savo argumentacijoje jis naudojasi nežinojimo uždangos metafora: būdami po šia uždanga žinome viską apie pasaulį, tačiau nieko nežinome apie tai, kas esame mes patys. Šiomis sąlygomis turime pasirinkti pasaulį, kuriame norėtume gyventi. Ką mes pasirinktume? Anot Rawlso, pasirinktume pasaulį, arba situaciją, kur nelygybė būtų toleruojama tik tiek, kiek gerintų neturtingiausiųjų pa-

4.17 diagrama. Sąžiningumas ir viešoji politika



dėtį. Akivaizdu, jog ši idėja turi svarbių padarinių viešajai politikai kaip visumai. Jeigu laikysimės požiūrio, kad tokia padėtis sukurtų teisingesnę visuomenę, tai politikos procesas turėtų būti struktūrizuojamas pagal principą, jog laimėtojams leistina laimėti, tik jeigu jų laimėjimas duoda naudos neturtingiausiems. 4.17 diagramoje 45° kampo tiesė *(e)* atspindi lygybės principo realizavimą. Bet kurį A pajamų padidėjimą lydi toks pat B pajamų padidėjimas.

Paskirstymas čia yra pozityvus: y_1 vaizduoja padėtį, kai A pajamų padidėjimą (1) atitinka B pajamų padidėjimas. Tačiau negatyvios tiesės *(i)* atveju A pajamų padidėjimas B padėtį pablogina (nuo y_2 prie y_3). Žvelgiant iš Rawlso perspektyvos viešosios politikos tikslą galima suvokti kaip pastangą sprendimų priėmimo pagrindu padaryti tiesę *f*, arba „sąžiningumą". Čia A turi teisę į didėjančias pajamas, tačiau joms kylant kyla ir B pajamos (nuo y_4 prie y_5). Kuo labiau tiesę *f* pakreipiame į dešinę, tuo didesnę naudą gauna B. Taigi gali būti, kad tam tikra programa ar politika, nors ir nebūdama „efektyvi", turi būti tęsiama „sąžiningumo" sumetimais. Šioje perspektyvoje politikos modifikavimas, arba naujos politikos formavimas, turi atsižvelgti į galimybę, jog tikra paskirstymo schema, net nebūdama „efektyvi", turi būti išsaugota dėl teisingumo, kaip „sąžiningumo", reikalavimų. ◆

„Pozityvios laisvės", „rezultatų lygybės" ir „sąžiningumo" reikalavimai nuo seno siejami su biurokratinėmis, arba hierarchinėmis, sistemomis, o negatyvi laisvė, procedūrinis teisingumas ir „efektyvumas" asocijuojami su rinka. Tačiau ši priešprieša, rinką siejanti su „efektyvumo", o hierarchiją – su „sąžiningumo" reikalavimais, labai supaprastina tikrąją padėtį. Viešajame sektoriuje naudojant rinkos vadybos metodus dažnai siekiama atrasti tokį tiekimo priemonių mišinį, kuris leistų padidinti „efektyvumą" ir kartu atsižvelgtų į „lygybės", arba „sąžiningumo", reikalavimus (Osborne and Gaebler, 1992:348).

Žvelgdami į tai iš Lasswello perspektyvos susiduriame su problema, kaip suprojektuoti tiekimo sistemą pagal skirtingas vertybes, kuriomis vadovaujasi instituciniai bei organizaciniai dariniai. Šiame kontekste neišvengiamas vertybių konfliktas tarp skirtingų agentūrų, priklausančių organizacinei matricai (žr. Hjern and Porter, 1981), taip pat konfliktas tarp aukštesniojo lygmens sprendimų priėmėjų (Sveikatos apsaugos ministerijoje) vertybių ir „žemutinio" lygmens vykdytojų (sveikatos apsaugos profesionalų) vertybių (jiems, pavyzdžiui, gali būti nepriimtinas tiekimo instrumentų mišinys, kuriuo privalo vadovautis savo darbe). Tad analizuodami, kaip paskirstomos vertybės viešosios politikos tiekimo procese, susiduriame su galios santykiais: kieno vertybės, kada ir kaip įsiviešpatauja (Lasswell, 1936)?

Kaip pabrėžėme 4.3.8 skirsnyje, vienas iš „bendrosios", arba sintetinės, įgyvendinimo teorijos keblumų yra tai, kad ji nuslepia labai skirtingas vertybes, kurios figūruoja viešųjų paslaugų tiekimo procese. „Kilimo" koncepcijos daugiausia remiasi tomis vertybėmis, kurios pabrėžia atvirumą, decentralizavimą, dalyvavimą ir t.t. Tad jeigu „kontrolė" yra toji vertybė, kuriai teikiamas prioritetas tam tikrame tiekimo priemonių mišinyje, šią vertybę atspindės instituciniai dariniai ir įtvirtinimo būdai. Kita vertus, jeigu politikos tiekimas suvokiamas kaip „socialinio mokymosi" procesas (4.6.4) arba kaip „bendruomenės plėtros" priemonė, tai vertybės, kurios darys įtaką įgyvendinimo priemonių pasirinkimui, veikiausiai bus artimesnės toms, kurioms teikia pirmenybę „kilimo" modeliai.

4.4.6 Tiekimo sistemų vertinimas: pasitraukimas, balsas ir lojalumas

Galutinis viešųjų paslaugų tiekimo sistemos vertinimo kriterijus yra tai, ar piliečiai yra patenkinti jos teikiamomis gėrybėmis ir paslaugomis? Jie gali būti nepatenkinti vertybine jos paslaugų orientacija arba blogėjančia jų kokybe. Ką tokiu atveju gali daryti piliečiai? Šis reagavimo į paslaugų blogėjimą klausimas svarstomas įtakingoje ekonomisto Alberto Hirschmano studijoje (1970b). Hirschmano idėjos apie tai, kaip firmos, organizacijos ir valstybės reaguoja į nuosmukį, teikia aiškinimo schemą, kuri leidžia, naudojant ekonomines ir politines sąvokas, nagrinėti santykį tarp politikos formuotojų bei jos vykdytojų ir jos rezultatų gavėjų. Kaip įprasta ekonominei analizei, Hirschmanas naudojasi racionalaus agento idėja, tačiau jo modelyje esama ir kognityvistinių elementų, kurie gali būti siejami su tomis grupių elgsenos aiškinimo teorijomis, kurios pabrėžia „neracionalų" sprendimų priėmimo proceso matmenį (jas apžvelgėme 3.7.1, 3.7.2 skirsniuose). Tad Hirschmano modelis teikia parankią integruotą aiškinimo schemą analizuojant organizacijų elgseną ir jų narių sąveiką tiek grupinių, tiek individualių santykių lygiu.

Jo modelis ypač aktualus nagrinėjant situacijas, kai politikos formuotojai viešųjų gėrybių ir paslaugų teikimo būdą mėgina suartinti su rinkos tiekimo mechanizmu. Modelis atskleidžia problemas, kurios gali iškilti į rinką orientuotai viešajai politikai. Hirschmanas argumentuoja, jog viešųjų paslaugų blogėjimo atveju jų vartotojas turi dvi reagavimo alternatyvas: pasitraukimą ir balsą.

Pasitraukimas

Pasitraukimo iš rinkos galimybė yra svarbiausioji galia, kuria disponuoja rinkos dalyvis. Jeigu vartotojo netenkina vieno privataus tiekėjo paslaugos, jis gali kreiptis į kitą. Kad šis pasitraukimo mechanizmas realiai veiktų, firmos klientūrą turi sudaryti aktyvių ir pasyvių klientų mišinys: aktyvieji klientai tuomet teiktų „grįžtamojo ryšio" paslaugą, teikdami informaciją apie paslaugų kokybę, o pasyvieji būtų toji „pagalvė", į kurią galima atsiremti pertvarkant ir tobulinant paslaugos tiekimo būdą.

Balsas

Balsas politiškai artikuliuoja interesą ir protestą. Pasak Hirschmano, „prabildamas individualus vartotojas arba organizacijos narys mėgina pakeisti firmų, kurios paslaugas (gėrybes) jis perka, ir organizacijų, kuriose jis dalyvauja, praktiką ir politiką" (Hirschman, 1970b:30). Panašiai kaip išrankūs klientai, kurie pasitraukdami skatina paslaugos tobulinimą (tiesa, ne visada: Hirschman, 1970b:27), ir balsingieji klientai gali prisidėti prie jos tobulinimo: „Balsas atkreipia firmos arba organizacijos dėmesį į jos trūkumus, tačiau jos vadovybei, senajai arba naujai, turi būti duodama šiek tiek laiko savo atsakui parengti" (Hirschman, 1970b:33). Pasiryžimas prabilti priklausys nuo to, ar laukiamų pokyčių nauda nusvers pasitraukimo alternatyvos pranašumus. Jis taip pat priklausys nuo balso stiprumo – nuo prabylančiųjų kiekio ir sutelktumo. Kuo didesnės pasitraukimo galimybės, tuo stipresnė ir efektyvesnė balso alternatyva.

Balsas gali būti pasitraukimo galimybės papildinys arba jo alternatyva, kai kam – vienintelė alternatyva. Pasak Hirschmano, apskritai imant, pasitraukimo galimybei teikiama pirmenybė prieš balsą. Jeigu aktyvūs klientai turi pasirinkimo galimybę, jie veikiau rinksis pasitraukimo, o ne nepasitenkinimo reiškimo alternatyvą. Tačiau pasitraukimas, kaip atsakas į paslaugų kokybės smukimą, gali būti neveiksmingas kaip smukimo stabdymo priemonė: firma paprasčiausiai tenkinsis savo inertiškais klientais ir jų nenoru arba nepajėgumu pasitraukti. Pasitraukimo galimybe galima nesinaudoti dėl įvairių priežasčių: klientas gali tikėti balso veiksmingumu keičiant situaciją, arba klientas/narys/pilietis gali vadovautis ištikimybės savo organizacijai ir jos produktui principu.

Pasitraukimas iš viešųjų gėrybių ir paslaugų sistemos (nesinaudojimas viešuoju transportu, švietimu ar gydymu) nereiškia, kad pilietis išsižada savo balso: jis turi balsą ir gali reikšti nepasitenkinimą paslauga, iš kurios klientų tarpo jis pasitraukė. Tačiau grynų viešųjų paslaugų atveju nėra tos pasitraukimo galimybės, kuria disponuoja privačių gėrybių vartotojai „balsuodami kojomis“ (nors viešųjų sprendimų mokyklos teoretikai argumentuoja, kad viešųjų paslaugų komercializavimas suteiktų tokią pasirinkimo laisvę; žr. Tiebout, 1956). Piliečiai negali pasitraukti iš visuomenės; nors, žinoma, jie gali emigruoti ir siekti narystės kitoje šalyje, jeigu tartume, kad tam jie turi pakankamai išteklių ir imigracijos įstatymai toleruoja tokį jų judėjimą (žr. Soysal, 1993).

Lojalumas

Lojalumas yra svarbiausias veiksnys renkantis iš pasitraukimo ir balso reiškimo alternatyvų. Lojalumas stabdo pasitraukimą ir skatina rinktis balsą kaip nepasitenkinimo raiškos būdą. Net jeigu pilietis yra pajėgus pasitraukti iš viešosios programos klientų tarpo, jis gali to nedaryti vien todėl, kad, jo manymu, tai „negarbinga“. Jis gali samprotauti taip: jeigu „kiekvienas“ pasitrauktų iš paslaugos gavėjų tarpo, nukentėtų visuomenė kaip visuma, tad ir jis pats. Todėl jis renkasi ne pasitraukimą, o balsą. Kitas veiksnys – pasitraukimo kaštai lyginant su „įsitraukimo“ kaštais. Kuo didesni įsitraukimo kaštai, tuo silpnesnė pasitraukimo motyvacija; kuo didesnis lojalumas, tuo silpnesnis noras pasitraukti. Šis modelio aspektas buvo ne kartą tikrintas psichologų, kurie tyrė įsitraukimo procedūrų griežtumo ryšį su saviapgaulės laipsniu. Kuo griežtesni įsitraukimo į grupę reikalavimai, kuo didesnis grupinis lojalumas ir kuo plačiau naudojamasi balso alternatyva, tuo silpnesnė pasitraukimo tendencija (Hirschman, 1970b:146–155).

Šis atradimas turi paralelių su Festingerio kognityvinio disonanso idėja, pagal kurią įsitikinimui prieštaraujantys faktai to įsitikinimo ne tik nesugriauna, bet veikiau sustiprina. Prieštaraujantys faktai įtikėjusįjį skatina dar atkakliau ginti savo įsitikinimą (Festinger, 1957). Todėl ištikimybė gali būti vyraujanti nuostata tomis sąlygomis, kai įsitraukimo ir pasitraukimo kaštai dideli: tokiu atveju piliečiai veikiausiai rinksis lojalumo ir balso, o ne visiško pasitraukimo alternatyvą. Tiesa, trumpam jie gali griebtis pasitraukimo alternatyvos ir naudoti ją kaip spaudimo įrankį, pavyzdžiui, boikotą naudoti kaip nepasitenkinimo reiškimo priemonę. Lojalumas, anot Hirschmano, „uždeda apynasrį pasitraukimo laisvei“.

❖ Makdonaldizuotas sektorius

George Ritzer, *The McDonaldization of Society,* 1993

Ritzeris yra sociologas, kurį domina vėberiškasis „racionalizacijos" procesas. Jis teigia, jog McDonalds restoranų tinklas geriausiai iliustruoja šiuolaikinį racionalizacijos procesą. Šį procesą jis apibūdina kaip „makdonaldizaciją". Maxas Weberis manė, jog biurokratinės racionalizacijos procesas pramonines visuomenes uždarys „geležiniame narve", iš kurio jos nebepajėgs ištrūkti. Tačiau makdonaldizacija mus uždaro ne tiek į „geležinį", kiek į „velvetinį", arba „guminį", narvą. Žmonėms, ypač tiems, kurie gimė po McDonalds pasirodymo, makdonaldizacija „patinka, jie jos trokšta":

> Tai pasaulis, kurį jie pažįsta, jis jiems apibrėžia gero skonio ir aukštos kokybės kriterijus ir jie nemato jam alternatyvos tolydžio vis racionalesniame pasaulyje. Pirmenybę jie teikia pasauliui, kuris reikalauja mažesnių sprendimo ir pasirinkimo pastangų. Jiems patinka, kad daugelis jų gyvenimo aspektų yra lengvai numatomi. Jiems patinka nuasmenintas pasaulis, kuriame jie sąveikauja su žmogiškaisiais ir nežmogiškaisiais robotais. Jie nori išvengti, bent jau makdonaldizuotose jų pasaulio dalyse, glaudaus, žmogiško kontakto. Tokiems žmonėms (o jie kasmet sudaro vis didesnę gyventojų dalį) makdonaldizacija nekelia grėsmės, ji jiems žada nirvaną. *(Ritzer, 1993:160–161)*

Veiksmų planas

Užeikite į McDonaldą, nusipirkite mėsainį ir jį kramsnodami sudarykite sąrašą bruožų, kuriais pasižymi McDonaldo pastangos malšinti jūsų alkį. Tas sąrašas gali atrodyti taip:

- žmonės išmokomi atlikti paprastas operacijas, o ne „virėjo" meno;
- ribotas produktų asortimentas;
- konvejeriniai principai;
- greita klientų kaita;
- viena darbo operacija suteikiama klientams;
- didžiausias dėmesys – aptarnavimo spartai;
- unifikacija;
- apskaičiavimas ir išskaičiavimas;
- pabrėžtina „kokybė" ir (tariama?) „kiekybė";
- (tariama?) klientų viršenybė.

Dabar įsivaizduokime viešojo sektoriaus paslaugą ir pagalvokime, kaip ji galėtų būti „makdonaldizuota". Įsivaizduokime McLigoninę, McMokyklą, McUniversitetą arba McPolicijos tarnybą. Po šių fantazijų galime eiti prie knygų, kur argumentuojama, jog viešasis sektorius galėtų daug ko pasimokyti iš McDonaldo (Osborne and Gaebler, 1992:114, 167, 182–183; Wilson, 1989:135–136).

Įtikinama istorija

Labai seniai šalyje, kur ištisos kartos užaugo su mcdonaldais kaip racionalumo simboliais, buvo nuspręsta „ronaldizuoti" švietimo sistemą. Per penketą metų visi mokytojai buvo atleisti, ir viešojo švietimo sistemą pakeitė privačiai finansuojamų mokyklų tinklas. Buvo parengti labai siauro profilio McMokytojai ir paskirstyti McMokykloms, kur mokymo dalykai apsiribojo skaitymu, rašymu ir skaičiavimu.

Mokyklos buvo visiškai vienodos, dalykai buvo dėstomi visiškai vienodai. Mokyklose dirbo McCentro paruoštas personalas, kurių motyvacija buvo „aukso obuolių" prizas, pavaizduotas ant ryškios McUniformos. Šie „McInstruktoriai" naudojo (25 ekspertų parengtus) McVadovėlius teikdami užprogramuotas, unifikuotas, efektyvias ir kontroliuojamas pamokas.

Kur tik įmanoma, buvo naudojami kompiuteriai. McMokinių tėvai buvo raginami dalyvauti mokyklos gyvenime – palaikyti ten švarą. Mokyklos McVadybininko vaidmuo buvo prižiūrėti, kad jos produktas savo kokybe ir kiekybe atitiktų *McMokyklos Statutą*. Tam tikslui kiekvienas mokytojas privalėjo pateikti ataskaitą apie kiekvieną atliktą užduotį. Rezultatyvumo rodiklius (McRodiklius) vertino dalyko vadybininkas ir kas savaitę skelbė stende prie mokyklos.

Taip buvo teikiamos „paslaugos į namus" (McVideo, McKompaktiniai diskai ir t.t.). Tėvai galėjo pasirinkti („Klientų konferencijoje") ir kitą mokymo kompaniją naujam frančizės periodui. Jie paprasčiausiai galėjo persikelti kitur (naiviai) manydami, kad kitoje McMokykloje gaus kokybiškesnę paslaugą. ◆

4.4.7 Komercializacijos ribos

Pasitraukimą iš viešosios paslaugos klientų tarpo riboja dar du veiksniai, kurių Hirschmanas neanalizuoja: ekonominis ir finansinis. Panagrinėkime privataus sveikatos draudimo ir privataus švietimo atvejus. Jeigu valstybinės paslaugos kokybė taip suprastėja, kad baigiasi mano kantrybė, galiu nuspręsti pereiti į privatų sektorių. Tačiau ne kiekvienas gali tai padaryti. Pasitraukimo iš viešojo sektoriaus globos ir perėjimo į privatų apsirūpinimą galimybes riboja individo finansiniai ištekliai bei jo socialinis ir ekonominis statusas.

Tad pasitraukimo galimybės ne visiems vienodos. Tie, kurie atsiduria padėtyje, iš kurios negali ištrūkti, kur jų balsas nedaug ką reiškia (Hirschman, 1970b:44–54), šią savo nelaisvę suvoks ne kaip lojalumą viešajai tarnybai, o kaip savo priklausomybės nuo jos išraišką. Galbūt jie norėtų pereiti į privataus apsirūpinimo sistemą, tačiau tam jiems nepakanka lėšų. Tokiu atveju priklausomybė ir/arba lojalumas išstumia pasitraukimo alternatyvą, tad lieka tik kliovimasis balsu: rinkimais, politinėmis partijomis, interesų grupėmis ir žiniasklaida. Tačiau, kaip argumentuoja Lindblomas, ir šiai balso alternatyvai iškyla rimtų trikdžių (Lindblom and Woodhouse, 1993:104–113).

Pasitraukimas kaip reagavimo į viešąją paslaugą būdas yra problemiškas, nes formaliai visi piliečiai turi vienodą balso teisę (net jeigu jo poveikis nėra vienodas), tačiau pasitraukimo galimybė toli gražu nėra prieinama visiems, o daugeliu viešosios politikos paslaugų atvejų prieinama tik patiems turtingiausiems. Tad joms gali nebūti jokios alternatyvos arba jos gali būti tokios brangios, kad jomis pasinaudos tik nedaugelis. Kai kuriais

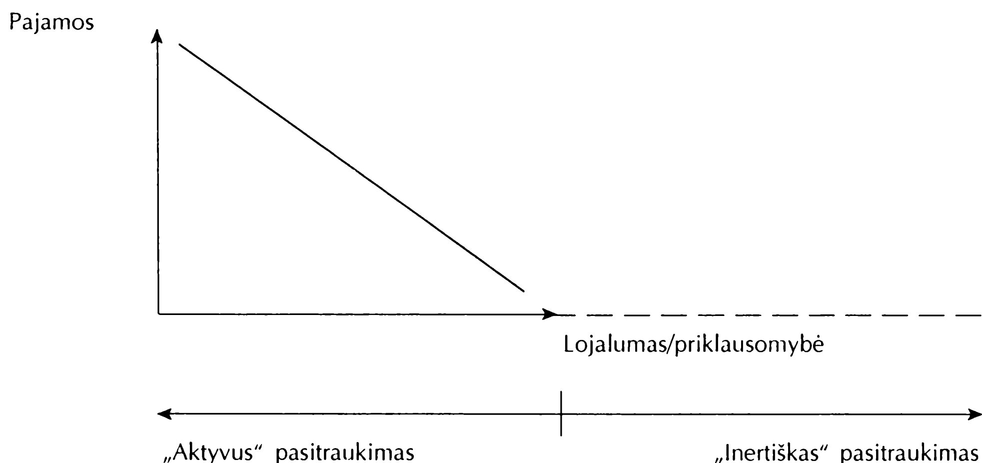
atvejais gali būti neįmanoma pasitraukti nuo viešosios paslaugos „eksternalitetų“: kai kurios paslaugos duoda naudos visiems bendruomenės nariams, net jeigu kai kurie jos nariai jų atsisako. Galiu turėti privačią saugos tarnybą, tačiau negaliu apsiginti nuo bendro nusikalstamumo visuomenėje ar nuo maišto, kylančio prie mano durų, net jeigu mano namas aptvertas saugoma tvora.

Čia iškyla dvi problemos. Pirmoji – politikos formuotojai gali mėginti piliečiams suteikti didesnes galias kontroliuoti viešojo sektoriaus paslaugų kokybę. Siekiant šio tikslo gali būti palaikomas paslaugų „komercializavimas“, dėl to argumentuojama, jog rinka jautriau nei biurokratija reaguoja į piliečio balsą. Šiuo atveju vadovaujamasi strategija, kuri piliečius darytų panašesnius į „vartotojus“ ir kurtų tokią tvarką, kur „vartotojo“ balsas būtų labiau girdimas didinant viešųjų agentūrų „prieinamumą“ (Lamb and Schaffer, 1981). Šalia įvairių kitų siūlomų „prieinamumo“ didinimo priemonių paminėtinos šios:

- pilietiškumo skatinimas (Ranson and Stewart, 1989; Hall and Held, 1989; Coote (ed.), 1992);
- viešųjų paslaugų komercializavimas (Gyford, 1991; Stewart and Clarke, 1987; Winkler, 1987; Martin, 1993);
- lygių galimybių politika (Lupon and Russell, 1990).

Vis dėlto „prieinamumas“ ir „balsas“ gali būti visiškai neefektyvus kaip piliečių požiūrio į politikos vertybes bei jos naudojamas priemones transliavimo priemonė. „Prieinamumą“ skelbianti politika, anot Edelmano, gali būti tik retorika, kuria mėginama dangstyti nenorą spręsti esmines problemas. Šiuo atveju balso alternatyvos neveiksmingumas ir priklausomybės padėtis (ne lojalumas) individą gali pastūmėti į nevilties poziciją: jis gali inertiškai pasitraukti iš politinio proceso (4.18 diagrama). Čia piliečiai balsuoja ne

4.18 diagrama. „Aktyvus" ir „inertiškas" pasitraukimas



„kojomis“ – jie išvis nereiškia jokio balso (plg. Lindblom and Woodhouse, 1993). Piliečių suvokimas, jog viešoji politika nepriklauso nuo jų balso, sukelia apatiją ir stiprina nedalyvavimo viešajame gyvenime nuostatą. Tad dviejuose „pasitraukimo“ galimybių kontinuumo galuose pasirodo tie, kurie „pasitraukia“ ir tie, kurie „iškrinta“. Visa tai užkrauna papildomų kaštų tiems bendruomenės nariams, kurie pasilieka!

Optimalaus mišinio problema

Savo studijos pabaigoje Hirschmanas atkreipia dėmesį į netvarią pasitraukimo ir balso pusiausvyrą:

> Norėdamos išsaugoti savo pajėgumą dorotis su nuosmukio problema organizacijos, kurios daugiausia naudojasi kuriuo nors vienu iš šių reagavimo mechanizmų, kartkartėmis turi griebtis ir kito. Kitose organizacijose pasitraukimo ir balso mechanizmai gali būti naudojami pakaitomis. Galiausiai suvokimas, jog bet kuris jų mišinys nėra tvarus, gali padėti tobulinti sandarą tų institucijų, kurių sveikatai palaikyti reikia ir pasitraukimo, ir balso mechanizmo.
> *(Hirschman, 1970b:126)*

Viešajai politikai dabarties pasaulyje tenka ieškoti pusiausvyros tarp tų pasitraukimo ir balso mechanizmų, kurie gali būti efektyvūs rinkos sąlygomis, ir kitų mechanizmų, kurie jos „klientams“ užtikrintų teisingumą. Tačiau be abejonių dėl to, ar viešųjų gėrybių vartotojai *(sic)* turi pasitraukimo galimybių ir dėl to, ar toks pasitraukimas suderinamas su teisingumu (žr. Potter, 1988), dėl „vartotojo suverenumo“ modelio kyla ir įvairių kitų abejonių. Pavyzdžiui, Hoodas (1986:173–180) atkreipia dėmesį į aplinkybes, ribojančias pasitraukimo ir balso galimybes:

- Ar egzistuoja alternatyvūs tiekėjai? Alternatyvių tiekėjų nebuvimas smarkiai sumenkina balso galią.
- Ar egzistuoja paslaugos „meniu“, teikiantis pasirinkimo galimybių?
- Ar vartotojas yra geriausias savo paties interesų teisėjas? Jis gali būti nepakankamai informuotas, tad jo pasirinkimas nebūtinai bus geriausias. Kai kurie norai ir poreikiai gali būti vertesni už kitus.

Akivaizdu, kad vartotojo suverenumas yra ribotas. Viešųjų gėrybių ir paslaugų rinka skiriasi nuo dešrelių ir dantų pastos rinkos, ir šie skirtumai neleidžia realizuoti grynojo vartotojo suverenumo modelio. Praktiškai (ir teoriškai) pilietis yra daugiau nei vartotojas. Hoodas (1986:181–186) nurodo ir kitų argumentų, kurie gali būti nukreipti prieš „vartotojo suverenumo“ modelį:

- paternalistas argumentuoja, jog eiliniam piliečiui negalima suteikti pasirinkimo teisės dalykuose, apie kuriuos jis nieko ar beveik nieko neišmano;
- gali būti argumentuojama, jog konkurencija smukdo paslaugų kokybės ir saugumo standartus;
- vartotojo suverenumas labai apsunkintų arba padarytų išvis nepakeliamą tiekėjų gyvenimą.

Šios abejonės dėl „vartotojo suverenumo" teorijos ir jos praktinio operacionalizavimo skatina kelti klausimą, ką iš tikrųjų žinome apie naujų tiekimo modelių praktinį funkcionavimą. Kaip galime nustatyti naujų tiekimo modelių veiksmingumą? Le Grandas ir Bartlettas studijoje, kur nagrinėja viešųjų paslaugų teikimo pokyčius Britanijoje, siūlo tam tikrą schemą, padedančią įvertinti „kvazirinkų" funkcionavimą socialinėje politikoje (sveikatos apsaugos, rūpybos, švietimo ir būstų programų srityse). Anot jų, „kvazirinkų" tikslus šiose srityse apibrėžia tam tikras vertybių mišinys: siekiama didesnio efektyvumo ir lankstumo, didesnės pasirinkimo laisvės ir teisingumo. Jų požiūriu, šiems tikslams pasiekti būtina patenkinti šias sąlygas (kai kurias iš jų jau aptarėme anksčiau):

- *rinkos struktūra:* kad kvazirinkos pasiektų savo tikslus, turi egzistuoti keliolikos tiekėjų konkurencija. Monopoliai turi būti skaidomi; jeigu to neįmanoma padaryti, turi veikti atsveriamoji galia;
- *informacija:* turi egzistuoti nepriklausoma informacija apie kaštus (tiekėjams) ir apie kokybę (pirkėjams);
- *transakcijų kaštai ir netikrumas:* transakcijų kaštai, ypač netikrumo pavidalu, turi būti minimalizuoti. Papildomi transakcijų kaštai neturi būti didesni už esamus administracinėse sistemose, kurias pakeičia kvazirinkos;
- *motyvacija:* tiekėjai turi būti finansiškai suinteresuoti reaguoti į rinkos signalus ir į vartotojų poreikius;
- *„grietinės nugraibstymas":* tiekėjams neleistina vykdyti vartotojų diskriminacijos – pirmenybę teikti tiems iš jų, kuriuos aprūpinti pigiausia (Le Grandand Bartlett (eds), 1993:33–34).

Kaip ir reikėjo tikėtis, autorių išvados nėra vienareikšmiškos:

> Viešojo sektoriaus reformos, įtraukiančios į jį rinkos elementų, yra pernelyg jaunos, kad galėtume spręsti apie jų ilgalaikius padarinius ... tačiau apibendrindami ligšiolinį patyrimą galime daryti išvadą, jog sveikatos apsaugos ir socialinių paslaugų komercializavimas, kai valdžios agentūros užsako jų tiekimą rinkoje, nėra itin sėkmingas efektyvumo ir paslaugumo didinimo prasme, tačiau jis nežeidžia teisingumo reikalavimų; o būsto, švietimo, rūpybos programų reformos, kaip atrodo, didina paslaugų efektyvumą bei prieinamumą ir gali turėti neigiamų padarinių teisingumui, jeigu neužkertamas kelias „grietinės nugraibstymui".
> *(Le Grand and Bartlett (eds), 1993:218–219)*

Kartu jie pabrėžia, jog toks vertinimas yra gana problemiškas. Jį reikia lyginti su kitomis netobulomis sistemomis ir atsižvelgti į faktą, jog reformos užima laiko. Valstybinės arba hierarchinės sveikatos apsaugos ar švietimo sistemų istorija yra daug senesnė, tad jas galima vertinti remiantis platesne duomenų baze. Žinoma, metodologijos požiūriu, naujosioms tiekimo sistemoms derėtų skirti daugiau laiko, kad išsiaiškintume, ar jos veikia geriau, ar blogiau už senąsias. Tačiau kaip kartą pastebėjo buvęs britų premjeras (Haroldas Wilsonas), „politikoje savaitė yra ilgas laikas". Galima pridurti ir Keyneso aforizmą, kad „ilgainiui visi išmirsime"! Tad nors politikos programas būtina vertinti, toks

vertinimas yra gana keblus iš dalies ir dėl šios laiko problemos. Šiuos vertinimo sunkumus nagrinėsime 4.5 skirsnyje.

4.4.8 Kontrolės ir konsensuso mišinys

Analizuojant valdymo instrumentų, mechanizmų bei metodų mišinį, kuris naudojamas tam tikroje politikos srityje, svarbu atsižvelgti į dviejų vertybinių orientacijų – kontrolės ir socialinio konsensuso santykį. Etzionis (1968) šią problemą apibūdina taip:

> *Kontrolė*: geidžiamos socialinės padėties apibrėžimas ir vykstančių procesų revizija, kad sumažėtų realios padėties atotrūkis nuo geidžiamos. *Konsensuso formavimas*: procesas, kuriam vykstant socialinio vieneto narių nuostatos transliuojamos į valdymo centrą, kad sumažėtų jų nesutarimai (p. 668).

> Nors čia griežtąja prasme negalima kalbėti apie pakeičiamumo kreivę, vieno elemento stiprinimas paprastai reiškia kito silpninimą (p. 481).

Praktiškai anksčiau mūsų svarstyti mišiniai išsidėsto pagal šią pakeičiamumo kreivę. Rinkos tipo mechanizmų diegimas bei kitokios viešojo sektoriaus reformos, prasidėjusios devintąjį dešimtmetį, buvo atsakas į tolydžio stiprėjančius reikalavimus mažinti viešųjų gėrybių bei paslaugų kaštus ir didinti jų tiekimo efektyvumą. Naujasis viešojo sektoriaus valdymas daugiausia orientuojasi į kontrolės stiprinimą ta prasme, kad pabrėžia „vadybos" būtinumą, rezultatyvumą, produkto kontrolę, tiekimo vienetų skaidymą, konkurenciją, discipliną ir išlaidų mažinimą (žr. Hood, 1991:4–5). Esminis šios orientacijos bruožas – siekis piliečių ir viešųjų tarnybų santykį priartinti prie to santykio, kuris vartotojus sieja su rinka.

Kaip jau matėme anksčiau, ši idėja, jog sveikatos ar švietimo paslaugos gavėjas gali būti traktuojamas kaip pirkėjas parduotuvėje, turi savo trūkumų. Gali būti, kad naujasis viešojo sektoriaus mišinys stiprindamas kontrolę silpnina ir griauna kitą savo aspektą: socialinio, pilietinio ar politinio konsensuso formavimą. Pabrėžiant kvazirinkos mechanizmų svarbą efektyvesnei kontrolei mažiau dėmesio skiriama piliečių santykio su viešąja, arba politine, sritimi problemai. Etzionis pabrėžia, jog ši problema turi būti sprendžiama vykdant politikos reformas, kurios padėtų atkurti bendruomenės, šeimos bei asociacijų vaidmenį aktyvioje visuomenėje (žr. Etzioni, 1993b, 1994; taip pat 1.6).

Viešajai politikai rūpi ne tik ekonomika ir efektyvumas, bet ir piliečių dalyvavimas politiniame procese. Ją domina ne vien „pasitraukimo, balso ir lojalumo", bet ir „balso, klausos ir pagarbos" (žr. Healey, 1993) formavimo mechanizmai. Konsensusas viešojoje politikoje gali būti formuojamas ugdant demokratinius įgūdžius ir „bendruomeninę sąmonę" (Etzioni, 1968:224). Tačiau individo ir bendruomenės politinio lavinimo uždaviniui „naujai išrastoje" (Osborne and Gaebler, 1992) viešojoje politikoje skiriamas toli gražu ne didžiausias dėmesys. Išimtis yra nebent „bendruomeninės" vietos valdžios lygmens val-

dymo koncepcijos. Tačiau daugelyje kitų politikos sričių piliečių santykio su politiniu procesu, politinės atskaitomybės bei konsensuso paieškos klausimus stelbia vadybinės kontrolės siekiai.

„Piliečių žiuri"

Vis dėlto yra tam tikrų požymių, jog kontrolės ir konsensuso mišinys galėtų keistis ta kryptimi, kuri leistų viešajai politikai tapti viešojo mokymosi šaltiniu. Jų pavyzdys gali būti kai kuriose šalyse, pirmiausia Vokietijoje ir JAV, atsiradę vadinamieji „piliečių žiuri": piliečiai dalyvauja sprendimų priėmimo procese per susirinkimus, kurių metu jie gali, kaip teisme, apklausti liudytojus – ekspertus, politikus, biurokratus, administratorius, interesų grupių atstovus. Tokių žiuri išvados gali būti vertingas įeigos į politinį procesą elementas (žr. Stewart *et al.*, 1994). Johnas Stewartas pabrėžia:

> Dažnai skundžiamasi, jog plačioji visuomenė nenori dalyvauti politikos procese. Viešpatauja apatija, ir valdžios atstovai gali papasakoti apie daugybę nesėkmingų mėginimų įtraukti žmones į politikos procesą. Tačiau dažniausiai šios iniciatyvos neatsižvelgia į žmonių įpročius bei papročius. O piliečių žiuri remiasi įprastomis ir pažįstamomis institucijomis. Vietos valdžia, pasitikrindama savo projektus, gali pasinaudoti piliečių žiuri ... Gali būti gvildenamos teisėtvarkos problemos ... Tarpininkavimo grupės, suburiančios konfliktuojančių interesų atstovus, tikslinės viešosios nuomonės apklausos, konsultaciniai referendumai, elektroniniai miesto susirinkimai – visa tai, kartu su piliečių žiuri, gali tapti demokratijos stiprinimo strategijos dalimi.
> *(Stewart, 1994)*

Sprendimų seminarai ir socialiniai „minties tankai"

Kitą strategiją, kuri remiasi pažįstamomis institucijomis, sugestionuoja Lasswello sprendimų seminarų ir „socialinių planetariumų" idėjos (žr. Lasswell, 1959, 1960, 1970b; Cunningham, 1981; Ershkowitz, 1981; Gorrell *et al.*, 1993; ir 3.10.5). Šiame modelyje piliečiai nėra politikos tiekimo konvejerio gale, nes jie aktyviai dalyvauja politinių sprendimų priėmimo ir vertinimo procese. Šio proceso buveinė (šiame informacijos amžiuje) galėtų būti biblioteka ar kita mokslo žinių sklaidos institucija, pavyzdžiui, muziejus, kur bendruomenė ar kitokia socialinė bendrija galėtų rinktis ir svarstyti savo praeitį, dabartį, ateities tendencijas, taip pat orientyrus bei priemones, kuriomis naudodamasi ji galėtų realizuoti savo potencialą ir spręsti savo problemas. Lasswellas siūlė steigti forumus-parodas („planetariumus"), kur galėtų vykti atviras keitimasis idėjomis, vertybėmis, žiniomis, baimėmis, viltimis ir svajonėmis. Tokie socialiniai „planetariumai" būtų toji vieta, kur bendruomenė galėtų pažvelgti į save pačią, suvokti savo galimybes ir išsiaiškinti problemas. Jie galėtų tapti vieta, kur vietos mokyklos, bažnyčios, savanoriškosios organizacijos, bendruomeninės grupės, universitetai ir t.t. viešam aptarimui teiktų savo argumentus, idėjas, vizijas ir projektus. Jų paskirtis būtų visuomenės savižinos plėtotė ir platesnio forumo, turtinančio politinę darbotvarkę, kūrimas.

Piliečiai šioje aplinkoje būtų skatinami gaunamą gausią informaciją naudoti tokiose srityse, kaip piliečių žiuri veikla; miestų planavimas; socialinių ir ekonominių problemų

svarstymas; kaimynijos susirinkimai ir t.t. Taip politinis procesas galėtų tapti problemų politizavimo ir analizavimo procesu – veikiau politinio švietimosi, o ne politinio tiekimo ir vartojimo procesu. Dabar nepalyginamai daugiau nei praeityje turime galimybių naudoti tokias viešąsias institucijas, kaip prisiekusiųjų teismai, bibliotekos ir muziejai, kaip „prototipinius“ (žr. Lasswell, 1963) *socialinius* „minties tankus“, kur paprasti žmonės gali įsitraukti į savo bendruomenės problemų svarstymo, sprendimų priėmimo, vertybių bendramatinimo ir konsensuso formavimo procesą.

❖ Socialinių „minties tankų", arba „planetariumų", idėja

Lasswellas įsivaizdavo, kad „socialiniai planetariumai" „sprendimų seminarų" (žr. 3.10.5) idėją gali išplėsti visoje bendruomenėje.

Lasswello įsitikinimu, planetariumo, kur žmonės gali stebėti žvaigždėtą dangų, idėją galima adaptuoti socialinės savistabos tikslams (plg. su Etzionio „bendruomeninio sąmoningumo" ir Lindblomo „savivaldžios visuomenės" idėjomis):

> Dalyviai turi galimybę išsiveržti iš savo trumparegiškų dabarties interesų olų. Planetariumo technologija leidžia kiekvienai praeities ar ateities vizijai susirasti savo vietą alternatyvių praeities ir ateities vizijų erdvėje ... Iš principo kiekviena vietos bendruomenė gali kurti savo socialinį planetariumą, kur apibrėžiami vietos tikslai, atsižvelgiama į vietos istoriją ir vietos galimybes ... [Tai yra] ... vienas iš būdų suteikti paspirtį institucijoms, kurios daugelyje vietų savo silpnomis jėgomis mėgina įgyti visuomenės pripažinimą. Turiu omeny, pavyzdžiui, meno, vietos istorijos ir gamtos muziejus ... Šiuo atveju kontekstinė nuostata – orientavimasis į ateitį, į sprendimų priėmimą – jiems būtų tarsi dopingas. Praeitį ji daro svarbią dabarčiai ir ateičiai ... Daugeliu aplinkybių ... socialinį planetariumą reikėtų sieti su programa, aprėpiančia visus muziejus ir visus kitus kultūrinius vietos, miesto, regiono, šalies ar tarptautinius steiginius ... Visuomenė gali pamažu keistis ... žmonėms pamažu išmokstant gyventi ateities vaizdinių ir praeities prisiminimų kontekste ... Tokioje aplinkoje individų sprendimai ... gali pasiekti reikiamą racionalumo lygį.
> *(Lasswell, 1958:106–112)*

Kaip šie planetariumai galėtų atrodyti fizine prasme, atsižvelgiant į Habermaso ir kitų kritinių teoretikų politikos analizę (žr. 2.7.3, 3.10.4, 3.10.5) ir į „piliečių žiuri" patirtį? Galbūt taip:

- bendruomeninė patalpa, kur galėtų posėdžiauti piliečių žiuri;
- piliečių žiuri sistemos klerko ofisas;
- „minties tanko" direktoriaus ir personalo ofisas;
- bendruomenės tyrinėtojų darbo priemonės (žr., pvz., Rice *et al.*, 1994; Phillimore and Moffatt, 1994);
- patalpos „minties tanke" dirbantiems antraeilininkams iš kitų organizacijų (universitetų, planavimo departamentų, verslo įmonių);
- parodų salės, skatinančios bendruomeninį mąstymą;
- video, kino filmų ir teatro įrenginiai;

- ryšių (kompiuterinės ir video) priemonės bendravimui su „minties tankais";
- patalpos sprendimų seminarams, kur politikos formuotojai, politikos profesionalai ir eiliniai žmonės netrikdomi galėtų analizuoti ir svarstyti reiškinius bei problemas;
- biblioteka;
- pagalbinės techninės priemonės;
- bendruomenės konsultavimo kabinetai piliečių „advokatams";*
- „politinės chirurgijos" kabinetai (kur renkamieji politikai galėtų susitikinėti su piliečiais).

* Prototipinė tokios sistemos idėja – piliečių artikuliacinių galių stiprinimas. Vieną tokią sistemą Londono Barnet rajone aprašo, pavyzdžiui, Billas Montgomery:

Svarbiausias metinio susirinkimo rezultatas buvo trišalio susitarimo tarp Barneto tarybos naujos administracijos, Barneto sveikatos apsaugos skyriaus ir *Choice* organizacijos pasirašymas. Jame numatoma, kad *Choice* teiks naują ir patobulintą atstovavimo paslaugą ... *Choice* siekia, kad visi bendruomeninių paslaugų vartotojai galėtų tarti žodį vertinant jų funkcionavimą. Konkrečiai, neįgaliesiems ir kitiems ji padeda artikuliuoti savo poreikius bei siekius. Ir atstovauja jų interesams veiksmingiau, nei tai jie galėtų daryti patys. Barnete ji sieks atstovauti visų paslaugų vartotojams ilgainiui ketindama sukurti visiškai nepriklausomą sistemą, kurią nuosavybės teise valdytų patys vartotojai.
(Edgeware and Mill Hill Times, 24 November 1994:20) ◆

Socialiniai „minties tankai", arba „planetariumai", galėtų prisidėti ugdant aktyvesnę ir sąmoningesnę visuomenę. Socialiniai „minties tankai" galėtų išplėsti ir pagyvinti politinę darbotvarkę ir atsverti kitų organizacijų, užsiimančių idėjų gamyba, įtaką. Anot Etzionio, tokioje „aktyvioje visuomenėje"

didesnė išteklių dalis būtų investuojama į politinį veiksmą, o intelektinė refleksija turėtų aukštesnį, viešesnį statusą. Politinės ir intelektinės veiklos derinys turėtų tokį pat statusą, kurį šiuolaikinėje visuomenėje turi ekonominiai procesai.
(Etzioni, 1968:7)

Kitaip sakant, klostantis „komunikacinio racionalumo" formoms (žr. Dryzek, 1987; ir 3.10), „visuomenė ir jos problemos" (Dewey, 1927) ilgainiui gali būti glaudžiau integruotos. Piliečiai nustotų būti vien viešosios politikos „vartotojais" – taptų jos bendraautoriais. Pavyzdžiui, kalbėdamas apie viešųjų paslaugų teikimą Olandijoje Hupe'as pastebi: „klientai ... jau negali būti laikomi tik vartotojais, nes jie tampa neatskiriama viešųjų paslaugų teikimo struktūros dalimi" (Hupe, 1993:149). Šis „bendraautorystės" politikoje reiškinys pastebimas ir kitur (Bouckaert, 1993; Mattson, 1986); jį skatina viešojo sektoriaus reformos, įtraukiančios į jį rinkos bei „tinklo" organizacinių formų ir taip siaurinančios vėberiškosios biurokratijos valdas. Tad iš kintančio ir tolydžio sudėtingesnio tiekimo mechanizmų mišinio, kuris susiklostė per pastarąjį dešimtį su viršum metų, gali išsirutulioti komunikaciniai viešosios politikos modeliai. Viešosios politikos mokslai turėtų, kaip kadaise tikėjosi Las-

swellas, talkinti šiam „visuomenės ir jos problemų" suartėjimo procesui – padėti išsiaiškinti vertybes, formuluoti argumentus, imtis tyrimų bendruomenėje ir bendruomenei (žr., pavyzdžiui, Rice *et al.*, 1994; Phillimore and Moffat, 1994; Lincoln and Guba, 1985; ir 4.5.4), plėtoti ir gilinti viešuosius debatus. Kitaip sakant, jie turėtų teikti ne tik profesines viešosios politikos žinias, bet ir tai, ką Stacey (1994:89) vadina „žiniomis liaudžiai".

Pilietis, kitaip nei vartotojas, yra ir vartotojas, ir gamintojas. Tad „pasitraukimo, balso ir lojalumo" modelyje neatsispindi dar viena gyvenimo demokratijoje savybė: indėlis. Pilietis turi būti traktuojamas kaip tas, kuris įneša kūrybinį indėlį į viešąją politiką. Vadinasi, to, ką Etzionis (1968:24) vadina „bendruomenine sąmone", ugdymas valstybei turi rūpėti ne mažiau nei ekonominio efektyvumo skatinimas.

Nagrinėdami kontrolės ir konsensuso formavimo priemonių mišinį paliečiame ir kitą svarbų viešosios politikos aspektą – vertinimą. Kaip matysime toliau, vertinimo procesas paprastai konceptualizuojamas vadybinėmis arba techninėmis sąvokomis. Jeigu suvokiame platesnį politinį ir socialinį kontrolės aspektą, tai vertinimą turime laikyti svarbia socialinio mokymosi, demokratinių įgūdžių formavimo (žr. 4.5.4, 4.6.4) ir „aktyvaus pilietiškumo" (Coote (ed.), 1992; Warren *et al.*, 1992) ugdymo priemone. Pagal šį modelį piliečiai prie viešosios politikos vertinimo prisideda svarbesniais būdais, nei tik balsuodami rinkimuose arba „balsuodami kojomis". Vertinimas neturi būti vadybininko, eksperto ar biurokrato monopolis (žr. Lindblom, 1990). Deja, praktikoje šis monopolis išlieka (vyraujančios vertinimo paradigmos kritika pateikiama 4.5.4 skirsnyje).

Kontrolė ir atsakomybė

Esminis kontrolės-konsensuso mišinio aspektas yra atsakomybės būdai bei metodai. Galima skirti du atskaitomybės matmenis – politinį ir vadybinį (žr. Hughes, 1994:240–255). Per pastaruosius dešimtį su viršum metų būdingiausias atsakomybės mišinio bruožas buvo tai, kad į viešąjį sektorių plačiau ėmė skverbtis vadybiniai metodai. Politikos/administravimo takoskyra, kaip ją nubrėžė Wilsonas, Weberis ir kiti, rėmėsi prielaida, jog pirmutinis politinio proceso uždavinys – biurokratinio aparato veiklos priežiūra ir jo atskaitomybė. Stipri įstatymų leidybos valdžia ir partijų konkurencija buvo laikoma svarbiausia biurokratijos tramdymo ir valdymo priemone (žr. Weber, 1991:43). Tačiau tie, kurie devintąjį dešimtmetį ragino imtis privatizavimo ir vadybinės viešojo sektoriaus reformos, iškėlė abejonių dėl politikos pajėgumo sutramdyti biurokratiją. Buvo argumentuojama, jog visuomenei tampant sudėtingesne gana naiviai ima atrodyti įprastas įsitikinimas, jog rinkėjai išsirenka savo atstovus, kontroliuojančius viešuosius pareigūnus (Day and Klein, 1987:51). Ištyrę atsakomybės padėtį penkiose skirtingose viešosios politikos srityse (sveikatos apsaugos, policijos, vandens švaros, švietimo ir socialinių paslaugų) autoriai daro išvadą, jog tam, kad atsakomybė taptų realybe, politinę/bendruomeninę atsakomybę turi papildyti vadybiniai metodai, kurie leidžia patikrinti tų, kurie realiai teikia paslaugas, darbo efektyvumą. Jų nuomone, atsakomybė

> turi būti suvokiama kaip individuali institucija, tačiau kaip sistema, įpinta į platesnį politinio ir socialinio gyvenimo audinį ... [tačiau] tai savo ruožtu atsakomybę gali padaryti sudėtingesnę ir paines-

nę. Tad kodėl turime apsiriboti formaliais atsakomybės ryšiais ir nemėginti pilietiniu dialogu atgaivinti bent tam tikrų tiesioginės asmeninės atsakomybės elementų – tos atsakomybės, nuo kurios prasidėjo pasaulio istorija.
(Day and Klein, 1987:248)

Praktikoje šis atsakomybės įpynimas į socialinį ir politinį audinį daugumoje EBPO šalių vyko per privatizavimą, per vadybos sistemas, biudžeto kontrolę, rezultatyvumo vertinimo mechanizmas (žr. Hughes, 1994:247; OECD, 1991, 1992, 1993a, 1993b). Kartu buvo keliama į „klientą" orientuotos kultūros ugdymo viešajame sektoriuje idėja (žr. Hughes, 1994:248–250; OECD, 1987). Tačiau idėja, kad „pilietiniu dialogu" taip pat turime gaivinti „atėnietiškas" tiesioginės atsakomybės formas, sulaukė kur kas mažiau dėmesio nei vadybos reformos. Kaip jau kalbėjome šiame skirsnyje, kontrolė piliečiams turi teikti galimybę daryti realų ir prasmingą indėlį į šį procesą, nes tik taip gali tobulėti politiniai arba pilietiniai atsakomybės aspektai. Tačiau galima įtarti, jog ieškodamas alternatyvų politinei kontrolei „menedžerizmas" griauna atstovaujamąją valdžią ir nepalieka vilčių atviresnei, arba, anot Etzionio, „aktyvesnei" demokratijai. Kaip iškalbingai argumentuoja Andrew Massey:

Viešasis administravimas negali būti vertinamas pagal tuos pačius kriterijus, kuriais vertinama mažmenininkų veikla, jis negali būti tvarkomas ir pagal tuos pačius principus. Nėra bendrų vadybos taisyklių, kurios vienodai tiktų ir viešajai, ir privačiai sričiai ... Menedžerizmas yra labai silpna tvirtovė ginant demokratinį valdymą nuo piktnaudžiavimo. Vertinant naujosios dešinės reformų naudą stebėtojui iškyla laiko trukmės ir informacijos nepakankamumo problemų. Pačios valdžios veiklos efektyvumo kriterijai pasikeitė, tapo artimesni vadybiniams, tačiau atsakymo į klausimą dėl jų poveikio moraliniam viešųjų tarnybų integralumui galima tikėtis tik po daugelio metų ... Naujoji dešinė pabrėžia vadybos ir kontrolės svarbą didinant valstybės atsakomybę ir kartu perleidžiant vis daugiau jos galių rinkai bei individualiems vartotojams. Žodžiu, mėginama atsikratyti valstybės. Tai nėra tikrasis laisvės išsaugojimo kelias. Šiuo požiūriu Amerikos Tėvai steigėjai buvo išmintingesni, kai skelbė, jog valdžios galėtume išsižadėti tik tuo atveju, jeigu žmonės būtų angelai.
(Massey, 1993:200)

Anot Massey, kyla pavojus, kad vadybinės kontrolės metodai, leidžiantys atsikratyti valstybės, gali sugriauti politinių sistemų (tokių kaip Britanijos arba JAV), kurios garantavo laisvę ne vienai žmonių kartai, pagrindus:

Naujajai dešinei, apsėstai efektyvumo didinimo vizijų, atsakomybė gali atrodyti kaip Aristono gyvatė, „bjaurusis roplys", kuris šnypščia ir gelia. Tačiau būtent ji yra tas pagrindas, kuris šioms dviems šalims leido išvengti valdžios priespaudos: atsakomybė gali būti neefektyvi, „tačiau vargas tiems, kurie bjaurėdamiesi mėgina ją sutraiškyti".
(Massey, 1993:2001)

Išklausę šios iškalbingos atstovaujamosios valdžios apologijos dabar pažvelkime į tai, kaip viešoji politika gali būti vertinama praktikoje.

❖ Sąsajos: viešųjų paslaugų tiekimas, vertinimas, tyrimas ir „liaudies žinios"

J. Popay and G. W illiams (eds), *Researching the People's Health*, 1994

Knygoje puikiai atskleidžiami problemų, kurias nagrinėjome 4.4.8 skirsnyje, sąsajos: žmonių kaip „vartotojų" ir klientų santykiai su paslaugos gamyba, tiekimu ir vertinimu. Ją taip pat verta skaityti 4.5.4 ir 4.7 skirsnių tematikos kontekste.

Knygoje nagrinėjamos dvi pagrindinės problemos: socialinių tyrimų svarba sveikatos apsaugos politikai ir kasdieninės patirties bei ekspertų žinių poveikis sveikatos apsaugos politikos formavimui bei vertinimui.

Kalbėdami apie tyrimus autoriai atkreipia dėmesį į faktą, jog socialiniai mokslai gali daug pasiūlyti sveikatos apsaugos politikai, tačiau jų potencialus indėlis labai menkai išnaudojamas, nepakankamai vertinamas ir finansuojamas (Klein, *op. cit.*, p. 19). Nors būta oficialių pareiškimų, kur pripažįstamas svarbus socialinių teoretikų vaidmuo, jų tyrimai praktiškai neturėjo įtakos šios srities politiniam procesui. Hunteris kalba apie primygtinę politikos analitikų, praktikų ir politikos formuotojų bendradarbiavimo būtinybę tiek Britanijoje, tiek kitose šalyse (Hunter, 1994:26–29).

Viena iš problemų yra tai, kad sveikatos apsaugos rezultatų vertinimas metodologiniu požiūriu yra gana sudėtingas uždavinys. Andrew Longas pastebi:

> Nors politinėje darbotvarkėje numatomi rezultatai gali atrodyti įspūdingai, jie nebūtinai atspindės realią pažangą. Galutinis sveikatos apsaugos tikslas yra pacientų sveikatos būklės gerinimas, tačiau kyla problemų vertinant jos rezultatus. Tiesą sakant, neturime visuotinai pripažintos taksonomijos. Iš dalies tai paaiškinama teorijos netobulumu, taip pat žmonių, gebančių nustatyti, taikyti ir interpretuoti rezultatų vertinimo kriterijus, trūkumu ... Efektyvumo rodikliai, įvairūs duomenys apie gerėjančią sveikatingumo būklę teikia, kaip atrodo, vertybiškai neutralią informaciją, kuria naudojantis galima vykdyti racionalią sveikatos apsaugos ir socialinės rūpybos politiką. Tačiau už šių techninių vertinimo problemų slypi politinės ir socialinės vertybės, kurios turi būti eksplikuotos.
> *(Long, 1994:162, 175)*

Autoriaus įsitikinimu, daugiau dėmesio turi būti skiriama išsiaiškinimui, kokiomis vertybėmis remiasi sveikatos apsaugos politikos progreso ar regreso vertinimai. Šią mintį plėtoja ir kita knygos tema: eilinių politinio proceso dalyvių ir jų žinių vaidmuo (žr. 4.4.8). Daugelis knygos autorių pabrėžia, jog glaudesnis tyrimų ryšys su vartotojais/klientais/piliečiais vis labiau tampa būtinybe.

Šiuo požiūriu įdomi Glasgow (Corkerhill) vaikų traumatizmo studija, kur į tyrimus buvo įtraukti vietos gyventojai. Neapsiribodę išoriniu bendruomenės stebėjimu studijos autoriai dirbo kartu su vietos gyventojais ir aiškino vaikų traumatizmo priežastis, ieškojo būdų jam mažinti. Rinkiniui skirtas rašinys yra kolektyvinis darbas, kurio vienas iš autorių yra vietos gyventoja Cathie Rice. Autoriai daro išvadą, jog nors jų darbas neduoda „visrakčio" vaikų saugumo problemai spręsti, tačiau „jungtinis tyrinėtojų ir tėvų aktyvo darbas buvo produktyvus išsiaiškinant vietos problemas ir ieškant būdų, kaip vaikų gyvenimą bendruomenėje padaryti saugesnį" (Rice *et al.*, 1994:132).

Kitas tyrimų pobūdžio kaitos pavyzdys, iliustruojantis, kaip žmonės tampa tyrimo dalyviais, o ne vien objektais ir bandomaisiais triušiais, yra „skubaus įvertinimo" *(rapid appraisal)* metodologija – sveikatos paslaugų poreikio identifikavimo ir prioritetizavimo bendruomenėje būdas. Autoriai argumentuoja, jog turime keisti sprendimų priėmėjų ir vartotojų santykio pobūdį, padaryti piliečius neatskiriama vertinimo proceso dalimi. Šie pokyčiai, jų įsitikinimu, pareikalaus „pačios paradigmos kaitos, o bendruomenės požiūris taps orientyru, pagal kurį bus nustatomi sveikatos apsaugos prioritetai" (Ong and Humphris, 1994:80).

Kaip pažymi knygos redaktoriai, vis plačiau pripažįstama, jog sveikatos apsaugos politikos tyrimuose bei vertinimuose daugiau vietos turi būti palikta realiam paprastų žmonių dalyvavimui (Popay and Williams (1994a:2, 6). Manau, jog ši išvada galioja ir kitoms politikos sritims. O tai reiškia, kaip pažymėjome anksčiau, 4.4.8 skirsnyje, kad paprasto žmogaus balsas turi būti traktuojamas rimtai ir kad to balso stiprinimas turi rūpėti ir politikos formuotojams, ir politikos analitikams. ◆

4.5 VERTINIMAS

❖ Pagrindiniai tekstai

Pagrindinis šios problematikos tekstas yra Rossi ir Freemanas (1993). Jame išdėstoma „tradicinė" vertinimo samprata. Jį papildo puiki pratimų knyga.

Kad suvoktų šios srities raidą, skaitytojas gali apsiriboti šiomis *Sage* leidyklos publikacijomis (įskaitant Rossi ir Freemaną):

- Dolbeare (ed.) (1975), kur pateikiama bendra srities apžvalga;
- Saxe and Fine (1981), apie eksperimentavimą;
- Palumbo (ed.) (1987), straipsnių rinkinys, kuriame apžvelgiami nauji poslinkiai vertinimo koncepcijų srityje.

Apie naujas vertinimo koncepcijas:

- Lincoln and Guba (1985);
- Guba and Lincoln kn. Palumbo (ed.) (1987), kur dėstoma „natūralistinė" koncepcija;
- Miller (1984) ir Bobrow and Dryzek (1987), [„dizaino"] koncepcija;
- Cook (1985), „multiplizmas";
- Ritos Mae Kelly rašinys apie tyrimo metodų politiką kn. Palumbo (ed.) (1987) yra svarbus tekstas apie naujas vertinimo koncepcijas. Skirsnyje apie alternatyvias koncepcijas (4.5.4) remiamės šio jos straipsnio idėjomis.

Apie audito poveikį žr. Henkel (1991) ir Power (1994). ◆

❖ **Politikos vertinimas: teorijos susiejimas su praktika**

Rist (ed.) (1995) yra viena išsamiausių vertinimo apžvalgų, kur vertinimo vaidmuo ir poveikis nagrinėjamas pagal politikos ciklo modelį. Joje surinkti svarbiausi šios srities straipsniai, skelbti JAV ir Europoje. Knyga suskirstyta į tris dalis:

- Politikos vertinimas politikos arenoje
  Teorinės perspektyvos
  Politikos vertinimas ir politikos instrumentai
  Politikos vertinimas ir jo panaudojimas
  Politikos vertinimas ir valdymas

- Politikos ciklas
  Politikos formulavimas
  Politikos įgyvendinimas
  Politikos atskaitomybė

- Sektorinės politikos vertinimas
  Aplinkosauga
  Sveikatos draudimas
  Švietimas
  Ekonominė plėtra
  Darbo santykiai
  Energetika
  Vaikų globa
  Būstų programos ◆

4.5.1 Modusai ir fazės

Vertinimas turi porą tarpusavyje susijusių aspektų:

- politikos ir ją sudarančių programų vertinimas;
- žmonių, kurie dirba organizacijose, atsakančiose už politikos ir programų įgyvendinimą, vertinimas.

Šiame knygos skirsnyje vertinimą nagrinėsime dviejų vyraujančių modelių kontekste: kaip racionalios analizės formą (4.5.2) ir kaip „žmogiškųjų išteklių" valdymo instrumentą (4.5.3). Apžvelgsime ir kritines bei alternatyvias vertinimo koncepcijas (4.5.4). Šie skirsniai daugmaž atitinka istorines vertinimo idėjų raidos fazes per pastaruosius tris dešimtmečius:

- 4.5.2 Savo šiuolaikinį pavidalą ši tyrimų sritis įgijo septintąjį ir aštuntąjį dešimtmetį, pasirodžius tokioms knygoms, kaip Campbell and Stanley (1966) ir Suchman (1967), ir 1974 m. pradėjus eiti žurnalui *Evaluation Review*. Kaip pabrėžia Henshelis, kalbėdamas apie JAV, kur ši sritis buvo plėtojama intensyviausiai, „Aš-

tuntąjį dešimtmetį vertinimo tyrimų idėja staiga įgijo kultinį sveiko proto reikalavimų statusą, o valdžia, tiek valstijų, tiek federaliniu lygiu, pasišovė įvertinti daugelį savo programų" (Henshel, 1990:214).

- 4.5.3 Po dešimties metų, kai įsivyravo nuomonė, jog, anot Roberto Martinsono, „niekas neveikia" (knygoje Lipton *et al.*, 1975), viešosios politikos vertinimo sąvoka tapo platesnė – anksčiau tik verslo pasaulyje naudojamas idėjas bei metodikas įtraukdama į viešojo sektoriaus valdymą. Kai kurie autoriai net argumentuoja, jog audito ir kitų vertinimo procedūrų įtraukimas sukūrė „vertinančiąją valstybę" ir davė pradžią „audito visuomenės" kūrimuisi (Neave, 1988; Power, 1994).
- 4.5.4 Tačiau dar po dešimtmečio, valdžiai vis labiau perimant vadybinius vertinimo metodus, kai kurie analitikai ėmė reikšti susirūpinimą dėl socialinių mokslų pretenzijų ir abejonių dėl menedžeristinių politikos vertinimo būdų.

❖ **Mary Henkel, *Government, Evaluation and Change*, 1991**

Autorė analizuoja kintančią valdymo kultūrą Britanijos viešajame sektoriuje, jame įsivyraujant taupumo, efektyvumo ir rezultatyvumo vertybėms. Ji nagrinėja tris institucijas: Audito komisiją ir didėjantį jos vaidmenį; Socialinių paslaugų inspekciją, jai vis labiau tampant vadybine organizacija; Sveikatos apsaugos paslaugų patariamąją tarnybą, vykdančią sveikatos apsaugos tarnybų priežiūrą.

Henkel parodo, jog tradicinės pažinimo, vertybių ir valdymo struktūrų sąsajos apibrėžia būdus, kaip vertinimas daro įtaką organizacijoms, ir daro išvadą, jog nuo profesinių vertinimo prielaidų bei vertybių einama prie institucionalistinių ir menedžeristinių vertinimo metodų. Šis poslinkis link vadybinių vertinimo kriterijų atveria kelią rinkos jėgų įsiveržimui į viešąjį sektorių. Jos nuomone, politiką, vadybą ir rinką skiriančios ribos tampa vis sunkiau apčiuopiamos.

Tačiau šio proceso ištakose lieka įtampa tarp vertinimo teorijos, kuri jau atitolo nuo pozityvizmo, ir vertinimo praktikos, kuri vis dar vadovaujasi grynai pozityvistinėmis prielaidomis: mano, kad viskas gali būti išmatuojama ir pasveriama. Autorės nuomone, tai liudija, jog pamažu vadybininkas išstumia profesionalą. „Vertinančiosios valstybės" atsiradimas atspindi veikiau vertybinių prioritetų kaitą, o ne naujo objektyvumo epochos saulėtekį. Realioje praktikoje politiniai ir techniniai argumentai susipina ir susimaišo. Tad, jos požiūriu, vertinimas didina, o ne mažina politinio sprendimo ir jautrumo svarbą. ◆

4.5.2 Vertinimas kaip racionali analizė

Egzistuoja daugybė vertinimo sąvokos apibrėžimų. Thomas Dye'as teikia gerą bendrą apibrėžimą. Jis pabrėžia, jog politikos vertinimas yra „viešosios politikos padarinių išsiaiškinimas" (Dye, 1987:351):

> Vertinamasis politikos tyrimas yra objektyvus, sisteminis, empirinis tam tikros politikos padarinių aiškinimasis atsižvelgiant į tikslus, kuriuos buvo siekiama realizuoti jos priemonėmis.

Kitas žinomas politikos vertinimo ekspertas Carolas Weissas (1972:6) argumentuoja, jog vertinimą nuo kitų politikos analizės formų skiria bent šeši požymiai:

- Vertinimas skiriamas sprendimų priėmėjams, tad jis vykdomas problemas analizuojant taip, kaip jas apibrėžia sprendimų priėmėjai, o ne tyrinėtojai.
- Savo pobūdžiu jis yra vertybinis. Tyrimas, remdamasis programos tikslais, siekia įvertinti rezultatą.
- Tokie tyrimai paprastai vyksta politinėje, o ne akademinėje aplinkoje.
- Čia dažnai įvyksta tyrinėtojų ir praktikų konfliktų.
- Išvados paprastai neskelbiamos.
- Tyrinėtoją gali saistyti priklausomybė nuo finansuojančiosios institucijos.

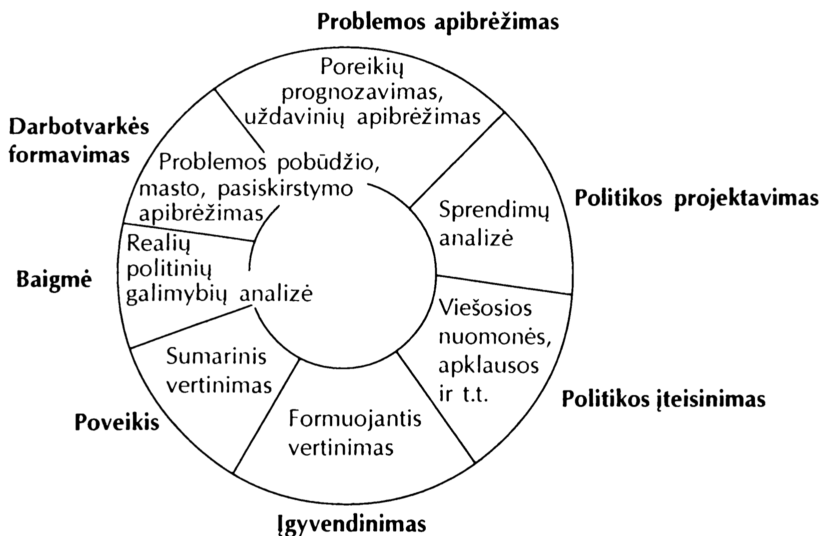
Vertinančioji analizė turi porą aspektų: kaip politika vertintina pagal jos skelbiamus tikslus ir kaip ji vertintina pagal realius padarinius. Šiame knygos skirsnyje vertinimą nagrinėsime kaip pastangą išsiaiškinti, kiek buvo realizuoti tam tikros politikos tikslai. Padarinių analizė siekia išsiaiškinti tam tikros politikos arba jos įgyvendinimo proceso visuminius padarinius. Šį padarinių/proceso analizės klausimą svarstysime 4.7 skirsnyje.

Politikos vertinimo analizė gali būti atliekama pagal skirtingas metodikas:

- mėginančias išsiaiškinti politikos naudos ir kaštų santykį;
- mėginančias išsiaiškinti jos veiksmingumo lygį;
- kai politikai arba programai įvertinti naudojami eksperimentai.

Pasak Palumbo (1987), šių metodikų vaidmenį geriau galime suprasti „politinį ciklą“ susiję su informaciniu ciklu. 4.19 diagramoje modifikavome jo modelį, kad atskleistume

4.19 diagrama. Politikos ir informacijos ciklas



Šaltinis: Pagal Palumbo (1987: 1.1 diagrama)

politinio ciklo sąsajas su vertinančiąja informacija ir analize. Darbotvarkės formavimo/problemų apibrėžimo fazėse vertinančioji analizė pati dalyvauja procese, kuriam vykstant apibrėžiamas problemos mastas, sprendimo kaštų paskirstymas, numatomos atitinkamos politikos poveikį patirsiančios grupės bei sritys (žr. Rossi and Freeman, 1993:57–103).

„Politikos projektavimo" fazė nusako sprendimų analizės būdus, kai mėginama „išsiaiškinti alternatyvius programinių tikslų realizavimo būdus ir atsirinkti efektyviausią alternatyvą" (Palumbo, 1987:40). Metodikos, taikomos kaštų/naudos santykiui nustatyti sprendžiant programų „efektyvumo" klausimą, tinka ir politikai įvertinti. Įvairios biudžeto naudojimo metodikos, tokios kaip PPBS, VPT [MBO] ir biudžetavimas nuo nulio *[Zero based Budgeting]*, kildinamos iš NSA. Visos jos atspindi reikalavimą, kad į biudžetinių sprendimų procesą būtų įtrauktas naudos ir sąnaudų skaičiavimas.

Politikos įteisinimo fazė nusako politinį programos vertinimą – jos priimtinumą visuomenei arba suinteresuotoms grupėms. Iš pirmo žvilgsnio atrodo, kad šis procesas neracionalus ir netechninis (lyginant su NSA teorija ir praktika). Tačiau kaip pastebi Palumbo, šiuolaikiniame politiniame procese išpopuliarėjo viešosios nuomonės apklausos kaip palankumo/priešiškumo tam tikrai politikai matavimo ir kvantifikavimo priemonė. Šis viešosios nuomonės „racionalizavimas" pavidalu, sprendimų priėmėjams leidžiančiu lengviau spręsti apie politikos arba programos priimtinumą visuomenei, tad ir apie jos teisėtumą, yra visiškai suderinamas su NSA logika: visi sprendimui įtaką darantys veiksniai gali ir turi būti kvantifikuojami, kad sprendimas būtų kuo racionalesnis. Šis viešosios nuomonės kvantifikavimas gali būti įtrauktas į politines programas, kad skelbtų „klientų" pasitenkinimo/nepasitenkinimo viešąja paslauga rodiklius (kaip Britanijos „Piliečių chartoje"). Informacija apie teisėtumą gali būti gaunama parlamentinių tyrimų, teisminės priežiūros bei teisminių sprendimų pavidalu (Hogwood, 1987:190–222; Peters, 1986:63–76).

Formuojantis vertinimas

Vertinimas, kuris vyksta įgyvendinant politiką/programą, reikalauja aiškintis „programos įgyvendinimo mastą, taip pat sąlygas, nuo kurių priklauso įgyvendinimo sėkmė" (Palumbo, 1987:40). Tad įgyvendinimo fazei reikia „formuojančio" vertinimo, ir žiūrėti, kaip programa administruojama, bei rinkti grįžtamojo ryšio informaciją, galinčią pagerinti įgyvendinimo procesą. Rossis ir Freemanas (1993:163) šį vertinimo modusą apibūdina kaip pastangą rasti atsakymus į tris klausimus:

> (1) kokia dalis programos pasiekia savo adresatą; (2) ar paslaugos teikimas suderinamas su projektinėmis programos charakteristikomis; (3) kokie ištekliai sunaudojami vykdant programą.

Ši politikos įgyvendinimo priežiūra politikos formuotojams bei vykdytojams teikia priemonių, padedančių įvertinti programos įgyvendinimo būdą ir efektyviau koreguoti/kontroliuoti visą įgyvendinimo procesą. Čia naudojamos įvairios „valdymo informavimo sistemos" (VIS), teikiančios informacijos rinkimo rutinizavimo priemonių (Isaac-Henry, 1993:97). VIS padeda kaupti ir organizuoti einamąją informaciją, paskui perduoti į vykdomąjį sprendimų priėmimo procesą. Britanijoje VIS buvo įdiegtos devintąjį dešimtmetį

įkūrus Valdymo informavimo sistemą ministrams (VISM), kurios paskirtis – teikti geresnę ir reguliaresnę informaciją ministrams apie tai, kas vyksta jų departamentuose. Vėliau buvo įsteigta Finansinio valdymo grupė (1982), vadovams teikianti informaciją, padedančią efektyviau vykdyti jų užduotis (žr. Massey, 1993:46–51).

Svarbiausias VIS metodikos bruožas – tai naudojimasis rezultatyvumo rodikliais (RR) kaip pirminiu informacijos apie politikos vykdymo efektyvumą šaltiniu. Ši vertinimo forma ėmė vyrauti nuo aštuntojo dešimtmečio pabaigos, kai dėl didėjančio spaudimo viešiesiems finansams atsirado būtinybė didinti efektyvumą. Naudojami įvairūs rezultatyvumo rodikliai, ir visų jų tikslas – nustatyti įdėjimų ir išeigos santykį. Kur tai nepritaikoma, rezultatyvumą gali išreikšti tam tikrų išteklių naudojimo efektyvumas: kiek buvo galima pasiekti arba turėjo būti pasiekta, ir kiek iš tikrųjų buvo pasiekta. Tai yra įprastas rezultatyvumo kriterijus tokiose srityse, kaip viešasis transportas arba gydymas.

Taigi rezultatyvumo vertinimas turi būti suvokiamas griežtesnės viešųjų finansų kontrolės, efektyvesnio jų naudojimo reikalavimų kontekste. Tačiau ši kontrolė nėra neutralus ar grynai techninis instrumentas, nors pozityviai nusiteikę analitikai galėtų taip argumentuoti. RR yra „pakrauti“ vertybėmis, jie atspindi politikos ir galios santykius. Kaip ir NSA atveju, svarbiausia yra tai, kas nustato vertinimo kriterijus, kaip rodikliai apskaičiuojami, kas kelia klausimus ir koks laiko tarpas pasirenkamas vertinimui. Kas sprendžia apie efektyvumą ar veiksmingumą? RR mums gali suteikti kiekybinės informacijos, tačiau „daugiau“ nebūtinai reiškia „geriau“. Be to, ar „teisinga“ ir ar metodologiškai pagrįsta lyginti rezultatyvumo rodiklius? Ar galima vieną mokyklą ar ligoninę lyginti su kita pagal pasirinktus RR? Kvantifikavimas turi savo ribas. Teiginys, kad tam tikros paslaugos teikimas padidėjo *x* proc., mažai ką sako, jei nėra nuorodos į nekvantifikuojamus dalykus; jis taip pat nieko nesako apie teisingumo ar sąžiningumo problemas. Daugiau *x* nereiškia, kad jis teisingai buvo paskirstytas vartotojams. Daugiau kartais gali reikšti blogiau. Rodikliai gali tenkinti tuos, kurie jų reikalavo, bet ne tuos, apie kuriuos jie renkami.

Rezultatyvumo rodikliai ir skaičiai patys savaime nieko nereiškia. Politikos analitiką domina vertybės bei politiniai santykiai, kuriais remiantis rodikliai konstruojami, taip pat interpretacija, kuri jiems suteikiama. Ginant RR naudojimą galima nurodyti tokius jų privalumus: jie padeda nustatyti pažangos lygį judant prie užsibrėžtų tikslų; atskleidžia problemines sritis; leidžia tobulinti personalo valdymą. Tačiau į dalyką žvelgiant iš kritiškesnės perspektyvos galima argumentuoti, jog RR paprasčiausiai didina valstybės pajėgumą kontroliuoti organizacijas ir žmones. Tiems, kurie gina RR kaip sudedamąją rezultatų audito dalį, pirmiausia gali rūpėti auditorių integralumas ir profesionalumas (Flint, 1988). Tačiau kritikams RR iškilimas į pirmą planą rodo tai, kad valdžioje ir viešųjų paslaugų teikimo organizacijose galia iš profesionalų ir administratorių rankų pereina į auditorių ir buhalterių rankas (Power, 1994; Carter, 1989).

❖ Rezultatyvumo rodikliai viešajame sektoriuje: argumentas „už“

Naudojimasis kiekybiniais rezultatyvumo rodikliais tose žmogiškosios veiklos srityse, kur neveikia verslo „pajamų ir išlaidų“ principas, yra gana problemiškas. Straipsnyje, paskelbtame

1988 m., ekonomistas Peteris Jacksonas atsako RR kritikams. Jis argumentuoja, jog jeigu norime pakelti viešojo sektoriaus paslaugų kokybę, tai naudojimasis RR yra absoliučiai būtinas. Pasak Jacksono, įsitikinimas, jog viešąjį ir privatų sektorių skiria neperžengiama praraja, nėra pagrįstas. RR gali būti veiksmingu pelno kriterijaus pakaitalu, leidžiančiu tobulinti mokyklų, ligoninių, vietos valdžios organizacijų bei paslaugų teikimo tvarkymą. RR gali:

- padidinti atskaitomybės lygį;
- būti politikos planavimo ir kontrolės pagrindu;
- teikti svarbią informaciją prižiūrint organizacijų veiklą;
- teikti informaciją žlugusios politikos *post mortem* analizei;
- būti personalo vertinimo sistemos pagrindu.

Kad RR veiktų kaip idealūs „veidrodžiai", jie turi patenkinti devynias sąlygas:

- jie turi būti taikomi vienodai ir nuosekliai;
- jie turi būti taikomi palyginamiems dalykams;
- jie turi būti aiškūs ir griežtai apibrėžti;
- juose turi atsispindėti tik tai, kas priklauso vadovo kompetencijai;
- jie turi būti sistemiški ir atspindėti svarbiausių probleminių sričių rūpesčius;
- jų taikymas turi apsiriboti pagrindinėmis sritimis;
- jie turi atsižvelgti į specifinius konkrečios organizacijos poreikius ir sąlygas;
- jie turi būti realistiški savo keliamų tikslų atžvilgiu.

(Jackson, 1988:12)

Yra pavojus, kad RR gali būti interpretuojami pernelyg mechaniškai, gali iškilti uždavinių apibrėžimo problemų, sunkumų vertinant išeigą (produktą) ir jo taikymas gali turėti nepageidaujamų padarinių, tačiau Jacksonas tiki, kad tinkamai suprojektuoti RR gali būti naudingi (skatinti taupumą, efektyvumą ir veiksmingumą) ir turi atlikti savo vaidmenį tobulinant viešųjų paslaugų teikimą. Vis dėlto savo išvadoje jis pripažįsta jų ribotumą.

Rezultatyvumo rodikliai yra priemonė, atsakingam vadovui padedanti priimti efektyviausius sprendimus. Tačiau jie nėra protingo sprendimo ar politinės išminties mechaninis pakaitalas.
(Jackson, 1988:12)

Žinoma, cinikas (arba realistas) čia galėtų priminti, jog protingų sprendimų ir politinės išminties pasireiškimo atvejų gana retai pasitaikė per rašytinę kelių tūkstantmečių žmonijos istoriją. ◆

Sumarinis vertinimas

Šioje Palumbo politikos ciklo fazėje („poveikis") vertinimas yra „sumarinis", t.y. siekiama nustatyti, kokį realų poveikį politika/programa padarė problemoms, kurių sprendimui ji buvo adresuota. Apie poveikio vertinimą (PV) jau kalbėjome trečiojoje dalyje, aptardami sprendimų analizės instrumentus. Naudojant PV šioje ciklo fazėje siekiama nustatyti visuminius ir grynus intervencijos padarinius. Iš esmės tai yra lyginamoji analizė: pavyzdžiui, lyginama ankstesnioji ir esamoji padėtis; intervencijos poveikis vienai grupei

lyginamas su jos poveikiu kitai; arba viena grupė, kuri buvo intervencijos adresatas, lyginama su kita grupe, kuriai intervencija nebuvo taikoma (su kontroline grupe); tai, kas įvyko, lyginama su tuo, kas galėtų įvykti nesant intervencijos; arba lyginama, kokį poveikį ta pati politika daro skirtingoms šalies dalims. Kad ir kokie matavimo metodai būtų naudojami, kvantifikacionizmas negali nuslėpti fakto, jog poveikio vertinimas priklauso nuo vertybių, įsitikinimų, partinės politikos ir ideologijos, tad „įrodymas", jog tam tikra politika daro vienokį ar kitokį poveikį, turi kelti mūsų įtarimą. Kaip matysime toliau, kalbėdami apie „baigmę", pati idėja, jog politinį procesą į priekį varo racionalus poveikio naudos ir kaštų skaičiavimas, neturi pagrindo realiame gyvenime. Antai De Leonas (4.6.1) argumentuoja, jog baigmė iš esmės yra politinis, o ne „racionaliai" grindžiamas sprendimas, kuris priimamas įvertinus poveikį.

Vienas svarbiausių poveikio vertinimo modelių yra tas, kad poveikiui nustatyti naudojamasi eksperimentais. Šiose vertinimo koncepcijose eksperimentavimo principus mėginama taikyti socialinėms ir kitokioms problemoms. Naudojamos įvairios metodikos. Atliekant eksperimentą gali būti mėginama išsiaiškinti padėtį iki intervencijos ir po jos. Gali būti naudojama kontrolinė ir eksperimentinė grupė, kurios po to palyginamos, kad būtų nustatytas intervencijos efektyvumas lyginant su (kontroline) situacija, kur intervencijos nebuvo.

„Vadovėlinis" pavyzdys yra šeštojo dešimtmečio pabaigoje Jungtinėse Valtijose atliktas eksperimentas, kuriuo buvo mėginama nustatyti negatyvaus pajamų mokesčio poveikį norui dirbti. Siekiant nustatyti garantuotų pajamų poveikį neturtingųjų grupių darbinei elgsenai, 1300 šeimų iš penkių Niūdžersio ir Pensilvanijos miestų buvo suskirstytos į eksperimentines ir kontrolines grupes. Duomenys buvo renkami trejus metus. Iš pradžių surinkti duomenys buvo interpretuojami kaip įrodymas, jog negatyvūs pajamų mokesčiai nedaro realaus poveikio darbo motyvacijai (Watts, 1969). Tačiau tie patys duomenys, vėliau interpretuoti RAND korporacijos, leido padaryti visai kitokias išvadas (Dye, 1987:368–369). Taigi iš eksperimento negauname galutinių atsakymų: viskas priklauso nuo interpretacijos. Eksperimentavimui, kaip vertinimo būdui, iškyla kelios problemos:

- Visuomenė yra sudėtingas darinys. Ar galima eksperimentuoti neatsižvelgiant į tokią daugybę veiksnių? Kokiais sprendimais remiantis nustatomi tiriamųjų veiksnių parametrai?
- Kaip tyrimas gali pasiekti „gerų" rezultatų, jeigu eksperimentą riboja lėšų ir laiko stygius?
- Eksperimentą riboja ne tik lėšų ir laiko stygius, bet ir eksperimento atlikimo bei valdymo problemos.
- Ar socialiniai eksperimentai gali būti atliekami su grupėmis, kurios paprastai labai skiriasi tarpusavyje?
- Socialiniuose eksperimentuose žmonės gali suvokti/suvokia, jog su jais eksperimentuojama (vadinamasis Hawthorne'o efektas).
- O kaip su morale? Ar teisinga, kad vienai grupei neskiriama lėšų arba kad kita grupė laikoma bandomaisiais triušiais? Žmonėms gali nepatikti toks eksperimentavimas.

- Žvelgiant iš politikos perspektyvos, eksperimentai užima daug laiko, ir politikams to laiko gali pritrūkti; be to, eksperimentą galiausiai atlikus, gali paaiškėti, jog situacija jau pasikeitusi.

Eksperimentinio vertinimo kritikai šį sąrašą gali tęsti (Edwards *et al.*, 197; Scioli and Cook, 1973). Tiesa, tam tikromis sąlygomis eksperimentavimas gali būti pateisinamas ir „moksliškai" pagrįstas. Anot Bobrowo ir Dryzeko (1987:148), „tam reikėtų, kad problema būtų gerai struktūrizuota, pakankamai statiška ir nesunkiai išskaidoma į komponentus; turi būti sutariama ir dėl jai taikytinų kriterijų. Šiandienos pasaulyje tokios sąlygos susiklosto vis rečiau."

Ir vis dėlto kvazieksperimentavimas su itin sudėtingomis problemomis (tokiomis kaip miestų planavimas) daugeliui atrodo patrauklus. Pasak Dye'o, tai paaiškinama praktiniais sumetimais: „Visuomenė negali sau leisti imtis plataus masto programų švietimo, rūpybos ar sveikatos apsaugos srityje, kai neturi jokio supratimo apie tai, ar jos gali būti veiksmingos" (Dye, 1987:372). Ši poperiškoji idėja (1.6), kad kaita turi vykti pamažu, kiekviename žingsnyje pasitikrinant jos efektyvumą, turi savo šalininkų (Rivlin, 1971; Campbell, 1969, 1973, 1982; Saxe and Fine, 1981).

❖ Eksperimentavimas: argumentas „už"

Donaldas Campbellas yra įtakingas eksperimentavimo kaip vertinimo tobulinimo instrumento šalininkas. Jis ragina plačiau naudotis eksperimentiniais metodais ir kelia „eksperimentuojančios visuomenės" idėją, visuomenės, kur „eksperimentinių argumentų dialektika" (Campbell, 1982:330–331) įsuktų politinį procesą, kuris būtų idealistinis ir savo priemonėmis, ir tikslais. Tokioje visuomenėje eksperimentavimas leistų pasiekti aukštą mokslumo lygį, padėtų susitelkti veikiau į problemas, o ne į „sprendimų" propagandą. Plėtodami Campbello viziją Saxe'as ir Fine'as (1981) argumentuoja, jog politiniam eksperimentavimui pakeitus politinę propagandą daugiau dėmesio būtų skiriama mokslui ir tyrimams, atsivertų platesnės piliečių dalyvavimo politiniame procese galimybės. Eksperimentuojanti visuomenė būtų atsakas į politikos formuotojų ir visuomenės išteklių ribotumą, ji padėtų spręsti ir galios netolygaus pasiskirstymo problemą. Haroldas Lasswellas taip pat buvo aistringas eksperimento, kaip politinių novacijų vertinimo priemonės, propaguotojas (žr. Lasswell, 1963). Šį lokalinio eksperimentavimo metodą jis vadino „prototipiniu". Jis pats dalyvavo dviejuose tokiuose „prototipiniuose" eksperimentuose, susijusiuose su demokratinio sprendimų priėmimo procedūrų diegimu: *Vicos* projekte Peru ir Jeilo psichiatrijos institute. Pirmasis buvo atliekamas su Peru vikos indėnais (žr. Dobyns *et al.* (eds), 1964), antrasis – psichiatrijos ligoninėje (žr. Rubenstein and Lasswell, 1966). Lasswellui lokalinis (oficialus ir neoficialus) eksperimentavimas buvo ne tik idėjų išbandymo ir reformų vertinimo būdas, bet ir žmonių įgūdžių bei žinių tobulinimo priemonė:

> Prototipinė patirtis nėra vien institucinės praktikos ir mokslinio pažinimo tobulinimo priemonė; ji sukuria naujas jėgas, kurios gali būti panaudojamos skleisti arba blokuoti tam tikrą nau-

jovę. Sėkmingos prototipinės situacijos paprastai sukuria įgudusių ir išmanančių žmonių elitą, kuris pajėgia žengti toliau tęsdamas savo veiklą platesnių („programinių") tikslų kontekste.
(Lasswell, 1963:122)

Apie Lasswello „prototipus" žr. Merelman (1981:492–496); Lasswell (1963). ◆

4.5.3 Vertinimas ir žmogiškųjų išteklių valdymas

❖ Kai kurios pagrindinės idėjos, terminai ir tekstai

„Vertinimas" viešojoje politikoje apima ir viešajame sektoriuje dirbančių žmonių kontrolę tam naudojant vertinimo/atestavimo/rezultatyvumo rodiklių/priežiūros priemones. Viešosios politikos tyrinėtojui svarbu suprasti šių priemonių ištakas, taip pat vertybes bei ideologijas, kuriomis jos grindžiamos, nes jos atlieka esminį vaidmenį viešojo sektoriaus „vadybos" diskurse. Pagrindiniai tekstai yra vadybos teoretikų ir pirmiausia – Peterio Druckerio, „vadybos pagal tikslus" (VPT) idėjos autoriaus, darbai. Vieną naudingiausių bendrų šios srities apžvalgų pateikia Beardwell and Holden (eds) (1994).

Vienoje žinomiausių šios srities studijų Thomasonas (1988) „darbo rezultatyvumo vertinimą" apibūdina „žmogiškųjų išteklių vadybos" (ŽIV) kontekste:

1. Užduočių (kartu su kriterijais), naudojamų vykdymo sėkmei įvertinti, apibrėžimas.
2. Užduoties atlikimo vertinimas: taikant kiekybinius kriterijus ten, kur rezultatai gali būti išmatuojami, arba atsižvelgiant į elgseną bei pastangas ten, kur jie negali būti išmatuojami.
3. Atlygio, arba „paskatos", nustatymas siekiant pagerinti, išlaikyti arba pakelti esamą rezultatyvumo lygmenį.

(Thomason, 1988:328)

Apie ŽIV žr. Collin (1994a).

Svarbiausias VPT indėlis į šį modelį buvo tai, kad vertinimą ji padarė mažiau hierarchizuotą ir „demokratiškesnį". Vadovai ir pavaldiniai uždavinius nustato tarpusavio dialogu ir derybomis. VPT papildo kitas metodikų rinkinys, iškilęs po Organizacijų vystymo (OV) vėliava. Būtent šioje srityje atsirado tokie populiarūs vadybos tekstai, kaip Peters and Waterman (1982). OV modeliai siūlo dorojimosi su netikrumu, kuris būdingas visoms organizacijoms, būdų. Organizacijos, norėdamos išlikti ir klestėti šiame netikrumo pasaulyje, turi nuolat „prisiderinti" prie savo aplinkos. Atitinkamai OV modeliai organizacijų vidinę aplinką siekia pakeisti taip, kad joms leistų geriau dorotis su jų „išorine" aplinka. „Žmogiškojo elemento kintamasis" *(sic)* yra pagrindinis dėmesio objektas OV konsultantams, kurių kviečiamasi tada, kai siekiama padidinti organizacijos „lankstumą", jos „mokslumo" pajėgumus bei „gyvybingumą":

Kitaip nei hierarchizuotose sistemose, kur nustatomi uždaviniai ir kitokie reikalavimai, čia sprendimų priėmimo procese pabrėžiama partnerystė. Mokytojišką nuostatą keičia tarpusavio mokymosi nuostata ... Biurokratinę struktūrą siekiama pakeisti kooperacine.
(Thomason, 1988:494)

Pabrėždamas mokslumo reikšmę OV modelis naudoja įvairias strategijas, skatinančias atsidavimo, saviveiklos ir savireguliacijos veiksnius „žmogiškojo elemento kintamajame". Thomasonas (1988:473–474) pateikia tokį jų sąrašą:

- decentralizuojamas sprendimų priėmimas; traukiamasi nuo centralizuotų kontrolės sistemų ir judama link tų, kurios pabrėžia su išeiga susijusių sprendimų reikšmę;
- pirmenybė teikiama kooperacijai, o ne konkurencijai: siekiama šalinti organizacijos narių konfliktų priežastis;
- kuriamos tokios sistemos, kur konfliktai nesunkiai gali būti iškelti į viešumą;
- ugdomas žmonių jautrumas realių situacijų reikalavimams;
- skatinamas individų, grupių ir departamentų bendravimas;
- keičiamos rezultatyvumą trikdančios struktūros ir procedūros;
- ugdomi ir tobulinami organizacijos žmonių įgūdžiai bei sugebėjimai.

„Kokybės" sąjūdis taip pat gali būti laikomas nauja žmonių vertinimo metodika. Vadinamasis Visuminis kokybės valdymas (VKV) daugiausia dėmesio skiria kokybei kiekviename sprendimų priėmimo ir vykdymo lygmenyje. Siekiama kurti sistemas, kuriose paslaugų teikėjai vadovautųsi ne vidiniais poreikiais ir vertinimais, o „klientų poreikiais" ir „klientų pasitenkinimu". Atsiradęs gamybos srityje ir pirmiausia taikytas mechaninėms sistemoms, VKV viešajam sektoriui buvo pritaikytas kaip nepertraukiamo vertinimo procesas, kur kokybę garantuoti padeda priežiūros bei tikrinimo priemonių sistema, taip pat į klientų poreikius orientuota personalo nuostata. EBPO duomenimis, 1992 m. daugiau nei tuzinas šalių buvo priėmusios kokybės programas: Kanada, Prancūzija, Japonija, Olandija, Suomija, Graikija, Turkija, Portugalija, Ispanija, Danija, Jungtinė Karalystė ir JAV (OECD, 1992:13).

Britanijos standartų institutas (BSI) šią nuostatą apibūdina kaip pastangą sukurti sistemą, kuri „jūsų klientams aiškiai rodytų, jog pirmiausia jums rūpi kokybė ir esate pajėgus patenkinti net reikliausius jų poreikius". BSI standartas 5750, paskelbtas 1979 m., tapo etalonu kitoms šalims. 1987 m. Tarptautinė standartizavimo organizacija (TSO, *ISO*) paskelbė savo seriją 9000, kur išdėstyti tarptautiniu mastu pripažįstami kokybės standartai. VKV viešajame sektoriuje pabrėžia šiuos žingsnius:

- pažink „klientą" ir jo poreikius;
- sukurk paslaugą (produktą), tenkinančią šiuos poreikius;
- suteik „garantiją";
- paslaugos ir produktai turi būti teikiami su aiškiomis instrukcijomis;
- paslaugą (produktą) teik laiku;
- teik pagalbines paslaugas;
- rink iš klientų informaciją apie paslaugos kokybę;
- veik pagal šią informaciją.

(Local Government Training Board, 1989:42)

Nors viešosios paslaugos negali būti orientuotos į „kliento" tenkinimą ta pačia prasme, kuria į jį orientuotos privataus sektoriaus paslaugos (Flynn, 1990:108–109), idėja, kad gali būti naudojamos sistemos, teikiančios nepertraukiamą žmonių ir programų realizavimo eigos vertinimą,

pasirodė patraukli kaip papildomas viešojo ir „ne pelno" sektoriaus valdymo instrumentas (žr. Stewart and Walsh, 1990; De Sario *et al.*, 1991; Osborne and Gaebler, 1992; Drucker, 1990b; jos kritiką iš darbo pozicijos pateikia Martin, 1993). ◆

Literatūroje, skirtoje vertinimo problemai viešajame sektoriuje, paprastai nagrinėjamas programų ir politikos vertinimas. Tačiau „vadybiškai" orientuotose koncepcijose nagrinėjamas ir žmonių, arba „žmogiškųjų išteklių", vertinimas. Daugelyje pramoninių šalių paplito „žmogiškųjų išteklių vadybos" (ŽIV) ir „organizacijų vystymo" (OV) metodai (OECD, 1992:11). Iš jų paminėtini:

- atlygio pagal rezultatą schemos;
- personalo vertinimas ir atestavimas;
- organizacijų plėtojimo strategijos.

Pasak Thompsono (1990:307), ŽIV strategijos tikslas – pakeisti žmones taip, kad jie taptų labiau

- atsidavę (atsidavimą galima didinti);
- kompetentingi (kompetenciją galima kelti atinkamai kylant paslaugos kokybei);
- efektyvūs (idealiu atveju kaštai turi būti mažiausi, o rezultatai – didžiausi);
- integruoti (ar visų organizaciją narių vertybės ir lūkesčiai suderinami?).

Svarbus strategijos bruožas yra „personalo" vadybos integravimas į korporacijos strategiją – žmogiškųjų išteklių *(sic)* valdymas decentralizuojamas iki žemutinės grandies vadybininkų lygmens, o ne išskirstomas į užduotis, kurias atlieka specialistų personalo vadybininkai. Naudojant ŽIV, „rezultatyvumą" siekiama kelti ugdant kiekvieno darbuotojo atsidavimo bendram reikalui jausmą, o ne paprasčiausią klusnumą hierarchijos komandoms bei įsakams (Storey, 1989). Atsidavimą galima didinti šiomis priemonėmis:

- pasirenkant tinkamus žmones (žr. Wright and Storey, 1994);
- pabrėžiant visų lygmenų personalo mokymosi svarbą (žr. Holden, 1994);
- atliekant reguliarų personalo atestavimą (žr. Roberts, 1994);
- atlyginant už rezultatą (žr. Roberts, 1994).

Atlyginimas už rezultatą praktiškai reiškia mėginimą mokymo ir atestavimo saldainius bei bizūnus susieti su pinigine motyvacija. EBPO 1992 metų apžvalgoje pažymima:

> Naujojoje Zelandijoje atlygio pagal rezultatą režimas veikia nuo 1988 metų, kai buvo įvesta diferencijuotų atlyginimų tarifų sistema, nors dabar ten skundžiamasi dėl jos administravimo sunkumų. Norvegijoje įvesta nauja atlyginimų sistema, kuri to paties lygmens pareigūnams leidžia mokėti skirtingas algas, priklausomai nuo darbo rezultatų ir kitų veiksnių. Šveicarijoje priimtas naujas įstatymas, kuriuo siekiama „deramai atsižvelgti į viešojo tarnautojo darbo rezultatyvumą". Jungtinėje Karalystėje vyriausybė dabar peržiūri daugumos viešųjų tarnybų atlyginimų tvarką, kad atlyginimo dydį padarytų labiau priklausomą nuo rezultatų. Be to, Jungtinėse Valstijose įgyvendinamas įstatymas, kurio vienas iš pagrindinių reikalavimų – diegti sistemas, stiprinančias atlygio priklausomybę nuo rezultatų.
> *(OECD, 1992:11)*

Atlygio už rezultatą strategijos tikslas – sukurti sistemą, kurioje individai ir/arba grupės būtų vertinami pagal tai, kiek jie pasiekia nustatytų tikslų. Tai yra standartinis instrumentas VPT ir VKV instrumentų rinkinyje, naudojamame privačiame sektoriuje, kur pelningumas teikia aiškų rezultatyvumo kriterijų. Tačiau viešosios biurokratijos ir viešųjų tarnybų kontekste abejotina, ar pinigai (ir savo naudos siekis) yra geriausia motyvacija. Ankstyvasis atlygio pagal rezultatą šalininkas Niskanenas manė, jog, įvedus šią sistemą į viešąjį sektorių, asmeninis suinteresuotumas kaštų mažinimu ir „pelno" didinimu padėtų neutralizuoti viešųjų pareigūnų norą maksimizuoti savo interesus didinant savo biudžetus (Niskanen, 1973). Tokia buvo teorija.

Tačiau praktikoje atlyginimui pagal „rezultatus" iškyla sunkumų. Ar pinigai išties yra geriausia viešųjų pareigūnų bei viešųjų paslaugų profesionalų motyvavimo priemonė? Kas tuos rezultatus vertina? Kaip jie gali būti įvertinti? Kaip galima išmatuoti „padidėjusį" mokytojų, auklių ar policijos darbo rezultatyvumą? Kaip už rezultatą atlyginti vienam, kad nesukeltum kitų susierzinimo ir pykčio? Ar gali būti atlyginama grupėms ir „komandoms" *(sic)?* Patirtis rodo, jog rezultatų vertinimo ir atlygio klausimai yra politinis „minų laukas" (Osborne and Gaebler, 1992:156–158), jis taip pat problemiškas personalo valdymo lygiu (Thomason, 1988:328–399; Roberts, 1994). Ir vis dėlto, kaip rodo EBPO apžvalga, politikai visame pasaulyje mėgina pereiti šį „minų lauką", kad būtų didesnė viešojo sektoriaus finansinė drausmė ir kontrolė. Žvelgiant iš istorinės perspektyvos, tokių ŽIV metodų, kaip atlygis pagal rezultatą, naudojimas tėra paskiausias žingsnis ilgoje eksperimentavimo su racionaliomis metodikomis serijoje, prasidėjusioje septintąjį dešimtmetį – nuo PPBS, korporacinio planavimo ir VIS. Svarbiausias skirtumas yra tas, kad ankstesniųjų dešimtmečių metodikos buvo skiriamos sprendimų priėmimo proceso ir „sistemos" racionalizavimui, o ŽIV, keisdama žmogiškųjų būtybių, dirbančių „juodojoje viešosios politikos dėžėje", motyvaciją, kultūrą ir nuostatas, siekia didesnio racionalumo (rezultatyvumo prasme).

❖ Valdymas ir vadybos guru

Naujosios viešojo sektoriaus „vadybos" darbotvarkę formavo du pagrindiniai idėjų šaltiniai: ekonomika (viešųjų sprendimų teorija) ir vadybos mokslas. Pirmojo šaltinio vaidmuo plačiai pripažįstamas, tačiau vadybos teoretikų ir „guru" vaidmuo ne mažiau svarbus. Jų įtaka pirmiausia pasireiškė tuo, kad buvo atsigręžta į „žmogiškąjį" vertinimo matmenį tiek praktikoje, tiek retorikoje, kuri pasireiškia samprotaujant apie „žmogiškųjų išteklių" problemas. Šių „guru" idėjų apžvalgą pateikia Clutterbuck and Crainer (1990) ir Kennedy (1991). Tarp žymiausių vadybos teoretikų, kurių idėjos turėjo didžiausios įtakos viešosios vadybos diskursui, paminėtini:

- **Peteris Druckeris** (1946, 1954, 1964, 1969, 1974, 1985, 1990b) – neabejotinai svarbiausias šiuolaikinis vadybos teoretikas. 1946 m. iškėlęs VPT *(MBO)* idėjas jis numatė daugelį svarbių pokyčių viešajame sektoriuje tendencijų ir pirmiausia – privatizavimo vajų. Druckerio pabrėžtinas organizacijų orientavimas į klientus tapo svarbiausia „naujosios viešojo sektoriaus vadybos" doktrina, kaip ir jo idėja, jog struktūros turi sekti paskui strategijas. Druckeris argumentavo, jog struktūrų decentralizavimas ir savivalda yra būtinos priemo-

nės vadybai, disciplinai ir (hierarchinei) kontrolei tobulinti. VPT idėja – tai iš esmės darbo rezultatyvumo ir kokybės matavimas bei aiškių tikslų organizaciniams vienetams ir individams nustatymas.

- **Petersas ir Watermanas** (1982) yra neabejotinai svarbiausias šaltinis idėjų, formavusių viešosios vadybos darbotvarkę. Jų knyga *In Search of Excellence* sulaukė sensacingo populiarumo ir yra viena iš labiausiai skaitomų šios srities knygų. Ištyrę 43 sėkmingai besiverčiančias kompanijas jie nustatė aštuonis „tobulybės" bruožus. Knyga paskleidė tokias idėjas, kaip valdymo kultūra, plokštesnės ir labiau decentralizuotos organizacijos, kokybė, misija, rezultatyvumas ir lyderiavimas viešojo sektoriaus auditorijoje, nepažįstančioje vadybos literatūros, iš kurios tokios sąvokos kilo.
- **Charlesas Handy** (1976, 1986, 1988). Panašiai kaip Peterso ir Watermano atveju, Handy yra tas autorius, kurio knygos vadybos teoriją ir vadybos teoretikus (tokius kaip Argyrisas, Scheinas ir Bennisas) išpopuliarino viešojo (ir „ne pelno") sektoriaus „vadybininkų" sluoksniuose.
- **Rosabeth Moss Kanter** (1977, 1983, 1989) yra viena populiariausių šiuolaikinių „guru", bene labiausiai išgarsėjusi savo idėjomis apie „įgaliojimą", kaip rezultatyvumo didinimo strategiją organizacijose. Ji yra griežta biurokratinės hierarchijos kritikė, skelbia valdžios decentralizavimo, atlygio pagal rezultatą idėjas, pabrėžia verslo kultūros ugdymo ir individualaus verslumo skatinimo svarbą. Personalas turi būti traktuojamas ne kaip išlaidų straipsnis, o kaip naujos vertės šaltinis. Organizacijos turi būti traktuojamos kaip partnerių bendrijos. Taip „įgaliodamos" ir vertindamos žmones jos pačios tampa lengviau, o ne sunkiau valdomos.
- **W. Edwardsas Demmingas** (1982) – Amerikos statistikas, apie kurį sakoma, jog jis padėjo pamatus Japonijos ekonominei sėkmei aiškindamas savo „kokybės rato" metodus imliems pokario Japonijos vadybininkams. Tas „ratas" – planavimas, įgyvendinimas, tikrinimas ir veiksmas – buvo ignoruojamas Jungtinėse Valstijose ir kitur, kol aštuntąjį dešimtmetį tapo akivaizdu, jog Japonija lenkia JAV ir kitas šalis. Kilo susidomėjimas dėl Japonijos ekonominio stebuklo priežasčių, ir „Demmingo ratas", pabrėžiantis „kokybės vadybą", buvo teikiamas kaip pagrindinis paaiškinimas. Devintąjį dešimtmetį VKV, arba Visuminio kokybės valdymo, idėjos tapo itin madingos, o „kokybę" pabrėžiančios koncepcijos netrukus buvo įtrauktos į naują politikos darbotvarkę, formuojančią viešąjį sektorių (žr., pvz., Gaster, 1991). ◆

Vertinimas ir kontrolė

„Žmogiškųjų išteklių" valdymo ir „vertinančiosios valstybės" idėjų plitimas kritinių teorijų perspektyvoje gali būti traktuojamas kaip valstybės galių plėtra jai prižiūrint ir kontroliuojant organizacinius procesus ir jų „klientus". Šiuo požiūriu naujų technologijų plėtra gali būti interpretuojama kaip didėjantis valstybės pajėgumas atlikti tai, ką Dandekeris (1990:37) laiko trimis esminėmis funkcijomis:

- informacijos rinkimas, saugojimas ir prieinamumas;
- žmonių priežiūra;
- elgsenos stebėjimas ir kontrolė.

Tad naujoji viešoji „vadyba" aiškiai liudija organizacinės galios poslinkį – jos perėjimą iš administratoriaus ir profesionalo rankų į „vadybininko" ir „buhalterio" rankas (Miller and O'Leary, 1987), taip pat „personalo valdymo" idėjų pakeitimą „žmogiškųjų išteklių" valdymo idėja (Storey, 1989; Storey (ed.), 1989). Šis poslinkis reiškia, jog vertinimo metodų objektu veikiau tampa „kultūra" ir elgsena, o ne „sistemos" ar organizaciniai mechanizmai. Vertinimas vis labiau yra žmonių elgsenos organizacijose, o ne pačių organizacijų elgsenos kontrolės būdas. Šiuo požiūriu „vertinančioji valstybė" yra tobulesnė teiloristinės priežiūros forma. Dandekeris pastebi:

> kadangi priežiūrai reikia tikslingų pastangų stebint ir/arba valdant objektus arba individus, savo labiausiai išplėtota forma ji galima formaliose organizacijose, kurios turi eksplicitiškai suformuluotą tikslą (tikslus), taip pat formalią administracinę struktūrą jiems pasiekti ... Kaip pabrėžė Weberis, tai yra socialinio veiksmo racionalizavimo proceso apraiška.
> *(Dandeker, 1990:38)*

Weberio dėmesį traukė tai, kaip valdymas reiškiasi įvairiose žmogiškosios istorijos stadijose. Būdingoji šiuolaikinė jo forma yra „racionaliai legalistinė", atsiskirianti nuo charizmatinių, arba tradicinių, formų. Pasak Weberio, atsirandant biurokratijai „kiekvieno individo pastangų rezultatas tampa matematiškai apskaičiuojamas, kiekvienas žmogus tampa mašinos sraigteliu ir, tai suvokęs, kiekvienas mėgina tapti didesniu sraigteliu" (Weber, pagal Mayer, 1956:126–127).

Žvelgiant iš šios vėberiškos perspektyvos galima argumentuoti, jog vertinančioji valstybė yra gatavas pramoninio racionalizmo produktas. Informacijos apie rezultatą ir produktą kvantifikavimo metodai yra natūralus racionalistinės biurokratinės ir bentamiškosios organizacijos vedinys. Radikalaus organizacinio modelio šalininkai pridurtų, jog vertinančioji valstybė tėra labiau rafinuota ir tobulesnė priežiūros ir išnaudojimo forma (žr., pvz., Giddens, 1987, 1990; Morgan, 1986; Burrell and Morgan, 1979; Clegg and Dunkerly, 1980).

❖ Kontrolė ir vyravimas: radikalios koncepcijos

ŽIV ir VPT kaip „panoptizmas"

Foucaulto teorijų perspektyvoje ŽIV ir VPT atsiradimas gali būti interpretuojamas kaip disciplinavimo ir kontrolės plėtra. Pavyzdiniu kontrolės modeliu Foucaultas laiko Benthamo kalėjimo projektą, pagal kurį kameros turi būti išdėstytos „panoptikumo" tvarka – taip, kad kaliniai būtų nuolat stebimi. Rutinizuota kontrolės forma leistų stebėti kiekvieną jų veiksmą. Galiausiai sargybinio galia taptų internalizuota ir kalinys taptų savo paties prižiūrėtoju. Kaliniai turi būti pastebimi iš stebėjimo bokšto, ir kadangi jie niekada nežino, ar nėra stebimi, jie priversti visą laiką elgtis taip, kaip reikalaujama:

> Tačiau Panoptikumo nedera laikyti fantazija: tai idealų pavidalą įgavusio valdžios mechanizmo diagrama ... tai politinės technologijos karkasas, technologijos, kurią galima ir reikia

> atriboti nuo bet kokio specifinio pritaikymo ... Tai yra būdas kūnus įkurdinti erdvėje, išskirstyti individus vienas kito atžvilgiu, sukurti hierarchinę organizaciją, išdėstyti valdžios centrus ir kanalus ... Kiekvieną kartą, kai individų daugybei reikia duoti kokią nors užduotį arba primesti vienokią ar kitokią elgseną, galima pasinaudoti panoptine schema. Ji pritaikoma ... visoms priežiūros įstaigoms, kur gana ankštoje erdvėje laikomas tam tikras asmenų skaičius.
> *(Foucault, 1977:205–206)*

Pagrindinis panoptinės disciplinos bruožas yra tas, kad galia naudojama ne „išoriškai", o yra internalizuojama tų, kurie kontroliuojami. Ar rezultatyvumo rodikliai, patikrinimai, auditas, atestavimas ir t.t. nėra panoptinės vizijos atmainos? Ar „auditinė valstybė" nėra Benthamo modelio taikymas žmonių institucijose racionalizuojant kontrolės sistemą? Ar, kaip pastebi Foucaultas, būtent dėl to „kalėjimai primena gamyklas, mokyklas, barakus, ligonines, o visos tokios institucijos primena kalėjimus" (Foucault, 1977:228)?

Anthony Giddensas ir organizacinė priežiūra

Klausimas, kaip organizacijos didina savo pajėgumą kontroliuoti žmones, yra svarbi Giddenso darbų tema:

> Politinėje srityje pavaldžių gyventojų priežiūra ... gali būti tiesioginė (kalėjimų, mokyklų ar ligoninių atvejais, kuriuos aptaria Foucaultas), tačiau paprastai ji nėra tiesioginė ir vykdoma informacijos kontrolės priemonėmis.
> *(Giddens, 1990:58)*

> Informacijos kaupimo ir analizės pajėgumai turi esminės reikšmės administracinei galiai atsirasti, nes leidžia kontroliuoti individų veiklos pasiskirstymą per tam tikrą laiką ir tam tikroje erdvėje, o tai jų elgseną padaro organizacijos dalimi. Viena svarbiausių šių dviejų priežiūros formų sąsajų yra „organizacinės istorijos" santykis su personalinėmis istorijomis arba su personaliniais duomenimis.
> *(Giddens, 1987:154)*

Stewart Clegg and David Dunkerly, *Organization, Class and Control*, 1980

Remdamiesi hegemonine galios samprata (žr. Gramsci, 2.7) Cleggas ir Dunkerly argumentuoja, jog šiuolaikinėse organizacijose vadybinis lavinimas reprodukuoja technokratinę ideologiją, kuri, jų įsitikinimu, kapitalistinėse visuomenėse yra galinga priespaudos atmaina, leidžianti kontroliuoti vadybinius bei profesinius sluoksnius panašiai kaip teilorizmas ir šiuolaikinės jo atmainos leidžia kontroliuoti gamyklos darbininkus.

Nikolas Rose, *Governing the Soul: The Springs of the Private Self,* 1990

Rose'o knygoje kritiškai analizuojamos naujos organizacinės formos, kurių taikiklyje atsiduria žmogiškieji jausmai, norai ir santykiai. Šioms kontrolės technologijoms Rose'as priskiria vadybines metodikas, kurios žmonių mąstymą ir veiklą nukreipia organizacijos tikslams, tam tikslui naudodamos subtilesnius negu teiloristiniai kontrolės būdai. Ypač išskiria „naująjį menedžerizmą", pranašaujamą Peterso ir Watermano knygoje *In Search of Excellence* (1982). Šioje naujoje vizijoje:

> Žmogus „laukia motyvacinio postūmio". Veiksmas, novatoriškumas, verslumas, tobulumo siekis, iniciatyvumas ir panašūs dalykai gali būti skatinami kompanijoje, kuri atveria duris autonomijai, skirtingoms vertybėms, eksperimentavimui, kūrybiškumui, ir kuri mokosi žengdama novacijų bei evoliucijos keliu ... Jau nėra individo ir organizacijos motyvų priešiškumo. Tiek dirbdamas, tiek laisvalaikio metu pilietis yra įtrauktas į programą, kuri formuoja jo, kaip autonominio individo, siekiančio savirealizacijos tikslų, gyvenimą.
> *(Rose, 1990:115)*

J.A.C. Brown, *The Social Psychology of Industry,* 1986

Pirmasis knygos leidimas (1954 m.) netrukus tapo klasikine, pakartotinai leidžiama knyga. Joje reiškiama viltis, kad psichologija iš esmės gali prisidėti humanizuojant pramonę ir kad šiuolaikinė pramonė gali tapti individo vystymosi, o ne jo priespaudos ertme. Tačiau savo prieraše 1986 metų leidimui Brownas pripažįsta, kad „žmogiškųjų santykių" teorijos gali būti kritikuojamos dėl to, kad jos paprasčiausiai švelnina esamus galios santykius, kad neatsižvelgia į interesų priešiškumą, kad laikosi siauros psichologinių poreikių sampratos ir kad šiuos poreikius analizuoja uždarame kontekste.

Michael Power, *The Audit Explosion,* 1994

Komentuodamas finansinio ir vadybinio audito populiarėjimą Britanijoje ir kitose pramoninėse šalyse Poweras teigia, jog esame „audito bumo" liudytojai. Autoriui kelia abejonių audito metodikų, tokių kaip BS5750, kokybės ciklai, išlaidų atsimokėjimo, atestavimo sistemų ir pan., pretenzijos padidinti efektyvumą ir kokybę. Turimi duomenys, pasak Powero, veikiau rodo, kad šis bumas grėsmingai padidino policinių ir kontrolinių tarnybų galias. Jis kvantitatyvines kontrolės sistemas ragina keisti sistemomis (tokiomis kaip Japonijoje), kurios remiasi kokybiniais vertinimais ir pasitikėjimu grindžiama atskaitomybe.

Stanley Cohen, *Visions of Social Control,* 1985

Panašiai kaip Rose'o knyga, Coheno knyga, kur analizuojami naujesni ir subtilesni kontrolės metodai viešajame ir privačiame sektoriuje, yra svarus indėlis į „vertinančiosios valstybės" kritiką. Aptardamas „audito visuomenę" (žr. Cohen, 1985:155–160) ją įtaigiai naudoja Poweras (1994).

Leninas ir Tayloras

Pasirodo, jog teilorizmas yra patrauklus ne tik dešiniesiems, bet ir kairiesiems. Antai 1918 m. Leninas rašė, jog komunizmas gali daug ko išmokti iš teilorizmo:

> Rusijoje turime organizuoti Tayloro sistemos tyrimą ir dėstymą, kad sistemiškai ją pritaikytume mūsų tikslams ... turime atsižvelgti ... viena vertus ... į socialistinį gamybos organizavimą ... ir kita vertus ... į prievartos panaudojimą ...
> *(Lenin, 1972:25)*

Kritinė teorija ir organizacijos, kaip viešpatavimo įrankiai

Robertas Denhardtas, taikydamas Habermaso instrumentinio racionalumo kritiką ir „nevaržomo diskurso" idėjas viešojo administravimo kritikai, atliko didelį darbą. Žr., pvz., Denhardt (1981a, 1981b); Denhardt and Denhardt (1979); Degeling and Colebatch (1984). ◆

Vertinimas, kuris savo dėmesį veikiau telkia į „žmones", o ne į politines programas, yra grindžiamas įsitikinimu, jog reikia didesnės biurokratų ir profesionalų kontrolės, kuri leistų veiksmingiau ir efektyviau įgyvendinti politikos formuotojų sprendimus. Žvelgdami iš kritinės teorijos perspektyvos, šią menedžerizmo atmainą galime interpretuoti kaip teilorizmo „beprotybės" ekspansiją į tuos „baltųjų apykaklių" bei profesionalų sluoksnius, kurie ilgai buvo atskirti nuo gamyklos darbininkų ar pelno siekiančios įmonės pareigūnų (Doray, 1988). Galima sakyti, jog „vertinimo" metodų, kurie anksčiau buvo taikomi tik privačiame sektoriuje, taikymas patvirtina teoriją, jog kapitalistinėje visuomenėje vyksta teiloristinis deprofesionalizacijos procesas (žr. Braverman, 1974), prasidėjęs Viktorijos laikų gamyklose ir dabar sparčiai plintantis į „postindustrines" viešąsias institucijas, kur jis griauna profesinę autonomiją ir biurokratinį racionalumą.

❖ Menedžeristinių reformų vertinimas

> Žinant, kokią didelę reikšmę naujasis menedžerizmas teikia rezultatyvumo vertinimui, nusivylimą kelia tai, kad dauguma EBPO šalių neskelbia formalių arba sisteminių savo viešojo sektoriaus valdymo reformų apžvalgų ar vertinimų. Jungtinės Valstijos skelbiasi, kad daugumos reformų eiga yra reguliariai stebima ir išvados viešai skelbiamos, tačiau iš tikrųjų dėmesys skiriamas ne tiek valdymo tobulėjimui, kiek programų rezultatų vertinimui; net programų vertinimas ir naudos/kaštų analizės naudojimas politikos formavimo procese yra veikiau išimtis, o ne taisyklė ...
> *(OECD, 1993a:16)*

Įvairiose šalyse taikomi skirtingi valdymo reformų vertinimo kriterijai, tačiau daugumoje EBPO šalių pripažįstamos bendros tokio vertinimo problemos:

Lengvai kvantifikuojamų duomenų stygius:

- sunkumai matuojant viešųjų paslaugų produktyvumo ir efektyvumo pažangą;
- sunkumai renkant informaciją apie tikslų ir rezultatų atotrūkio mastą ir jo priežastis;
- sunkumai nustatant tikslias užduotis ir įvertinant rezultatą;
- dideli vertinimo kaštai.

Tiesioginio poveikio nustatymo problema:

- sunkumai nustatant veiksnius, turėjusius įtakos rezultatui;
- politinė vertinimo aplinka;
- paliestų grupių prioritetų bei lūkesčių skirtingumas;
- vertinimo orientavimasis į eksperimentinius projektus, o ne į plačias reformas.

Ar rezultatyvumo vertinimas praktiškai veiksmingas?

Atsiranda vis daugiau duomenų, liudijančių, jog rezultatyvumo vertinimas toli gražu nepasiekia to, ką žadėjo jo šalininkai. Autoritetingoje rezultatyvumo metodikų studijoje (British Psychological Society, 1994) argumentuojama, jog atlygio pagal rezultatą ir darbuotojų atestavimo sistemos nebūtinai skatina novatoriškumą ir kūrybiškumą. Pasak autorių, jos gali padaryti daugiau žalos, negu duoti naudos, veikiau slopinti, o ne skatinti kūrybiškumą. Kitaip sakant, gali būti, kad viešojo sektoriaus reformos vyksta visiškai klaidinga kryptimi. Atrodo, jog tuo metu, kai pradedama kelti rimtų abejonių dėl VPT/ŽIV metodų veiksmingumo didinant individų ir korporacijų darbo efektyvumą privačiame sektoriuje, politikai visame pasaulyje siekia reformuoti viešojo sektoriaus sandarą taip, kad ji būtų panašesnė į „motyvacinius" *(sic)* verslo pasaulio principus.

Darbų, skirtų rezultatyvumo vertinimo metodų analizei, apžvalgą pateikia Roberts (1994). ◆

4.5.4 Alternatyvios vertinimo koncepcijos

Vertinimo analizė, vertinimo metodai, kaip ir daugelis kitų viešosios politikos idėjų, remiasi pozityvistinės metodologijos prielaidomis. Svarbiausia vertinimo metodikų prielaida – tai įsitikinimas, jog įmanoma nustatyti objektyvius rezultatyvumo rodiklius. Po to šiais rodikliais naudojamasi planavimo, priežiūros, kontrolės, atsiskaitymo ir „vertinimo" procesuose. Tuo pačiu metu, kai politinį procesą vis labiau veikia vadybinio vertinimo ir kvantifikavimo idėjos, pamatiniai vertinimo principai tampa politikos analitikų kritikos objektu. Kurie į vertinimo problematiką įsitraukė aštuntąjį dešimtmetį (kaip šios knygos autoriui), tiems jos raida per pastaruosius du dešimtmečius atrodo gana chaotiška:

> Vertinimo sritis išgyvena tapatumo krizę. Nuo savo atsiradimo septintąjį dešimtmetį, kai vertinimo tyrimuose viešpatavo vieninga metodologija, o vertinimo tyrinėtojai tikėjo neišsemiamu jos potencialu, ji patyrė tikrą metamorfozę. Vieną bendrą orientaciją pakeitė įvairios alternatyvios vertinimo koncepcijos, o į publikacijas ėmė skverbtis neramios abejonės dėl jos ateities.
> *(Palumbo and Nachimas, 1983:1)*

Šios abejonės dėl vyraujančios (pozityvistinės, scientistinės, kvantitatyvinės) paradigmos nuolat stiprėjo, tad šiuo metu sritis nedaug primena tą, kurią piešė septintojo ir aštuntojo dešimtmečio vadovėliai. Ji tapo fragmentiškesnė ir jautresnė politiniams ir vertybiniams problemos aspektams. Daugelis tos paradigmos kritikų programų ar problemų analizę suvokia kaip iš esmės politinį, nuo vertybių priklausomą procesą, o ne kaip mokslinės tiesos ar objektyvaus atsakymo paieškos pastangą. Atskirus šios kritinės nuostatos aspektus jau aptarėme anksčiau (2.7.3, 3.3.8, 3.10.4, 3.10.5), tad šį skirsnį patartina skaityti lygiagrečiai su tuose skirsniuose pateikta medžiaga (ypač apie Parisą, Reynoldsą *et al.*). Nagrinėdami koncepcijas, kurios laikosi radikaliai skirtingo požiūrio į tai, kuo gali ir turi būti vertinimas ir politikos analizė demokratinėje visuomenėje, šiame skirsnyje norime pratęsti kritinių teorijų analizę. Pasvarstysime tris koncepcijas, kurios iliustruoja temas bei metodologijas, būdingas tam, ką galima pavadinti „postpozityvistiniu" vertinimu:

- multiplistinė koncepcija (Cook, 1985);
- konstrukcinės koncepcijos (Miller, 1984; Bobrow and Dryzek, 1987);
- natūralistinės koncepcijos (Lincoln and Guba, 1985; Guba and Lincoln, 1987; Lincoln, 1990).

Multiplistinė koncepcija

Cookas reiškia tipišką nusivylimą vertinimo, kaip racionalios analizės, metodais. Jo įsitikinimu, kadangi negali būti jokio „teisingo" politinių alternatyvų vertinimo, turime naudotis įvairiomis analizės priemonėmis, priklausančiomis skirtingoms teorijoms bei metodologijoms. Kadangi realybė yra įvairialypė, analizės būdai, kurie naudojami „realiam" politikos pasauliui vertinti, turi remtis labai įvairiais modeliais. Savotiškos „trianguliacijos" būdu atsirenkame tuos, kurie atrodo naudingiausi arba įtikinamiausi. Aiškinamieji modeliai nėra „įrodomi"; jie gretinami ir supriešinami siekiant išsiaiškinti, kuris yra „pranašesnis", arba naudingesnis. Pasak Cooko, socialiniai mokslai „nesiekia garantuoti savo teisingumo ar naudingumo, jie veikiau siekia kurti įtaigias vyksmo išoriniame pasaulyje interpretacijas" (Cook, 1985:45). Vertinimas šia prasme reiškia argumentų bei hipotezių tikrinimą, o ne „tiesos" ar „teisingo atsakymo" paiešką. Kadangi nėra būdų teisingumui įrodyti, ir vertinimo, ir politinis procesas apskritai turi pripažinti pliuralistinius, tarpdisciplininius ir atvirus idėjų mainus: tegul žydi tūkstantis gėlių!

Konstrukcinės koncepcijos

Ši modelių pliuralizmo tema taip pat plėtojama „konstrukcinėse" Trudi Millerio, Bobrowo ir Dryzeko koncepcijose. Savo ištakomis jos siekia Simono (1969) idėją apie tai, kad „konstruktas" yra ir tikrovės aiškinimo, ir jos keitimo priemonė. Atitinkamai „konstravimo mokslas" yra tokia tyrimų sritis, kur konstravimo darinys kartu yra ir tyrimo objektas. „Konstrukcinės" koncepcijos remiasi prielaida, jog politika, kaip tikslinga, tam tikrų vertybių siekianti veikla, turi panašumų su inžinieriaus arba architekto veikla. Žmogiškosios būtybės „konstruoja" tą „tikrovę", kuri supa politinį procesą; todėl idėja, jog turime būti „objektyvūs" tokios tikrovės atžvilgiu, klaidingai nusako „vertinimo" pagrindą,

nes turime reikalų su nuolat kintančia realybe, kurią formuoja žmogiškųjų būtybių kuriamos ir tikrovei primetamos prasmės. „Konstrukcinės“ teorijos atmeta analizės neutralumo idėją ir įsitikinimą, jog politikos problemos gali būti tiriamos pozityvistiniu būdu. Tad jeigu „stebėjimas“ moksline, vertybiškai neutralia prasme negalimas, turime pripažinti, jog politika ir politikos analizė liečia vertybes ir tai, kaip jos gali būti išaiškinamos ir realizuojamos. Millerio straipsnis apie viešojo sektoriaus paslaugų tobulinimą (1984), parašytas remiantis šiomis idėjomis, metė radikalų iššūkį „rezultatyvumo“ teorijoms. Millerio požiūriu, viešojo sektoriaus funkcionavimo tobulinimo pastangos turi atskleisti vertybes, kuriomis jos vadovaujasi. Jo įsitikinimu, atmesdami tariamai „objektyvius“ ir „vertybiškai neutralius“ rezultatyvumo rodiklius, tikslus turime konstruoti taip, kad galėtume artikuliuoti (o ne kamufliuoti) skirtingas vertybes, kurios gali būti realizuotos skirtingomis aplinkybėmis. Kitaip sakant, turime aiškiai apibrėžti vertybes, kurių siekiame, o ne dangstyti savo tikslus pseudomoksliniu žmogiškosios elgsenos analizės ir jos prognozavimo žargonu. Atmesdamas pamatines „rezultatyvumo rodiklių“ prielaidas Milleris teikia sveikintiną kritinę atsvarą dviejų pastarųjų dešimtmečių viešosios politikos raidos tendencijoms: jo tekstą būtina perskaityti.

Labiau išplėtotą bendrą „konstrukcinio“ modelio interpretaciją teikia Bobrowas ir Dryzekas (1987). Ją dėsto ir Dryzekas (1987, 1989, 1990, 1993). Pradėkime nuo bendros Dryzeko pozicijos formuluotės:

> negalima jokia rimta politikos analizė, pati neįsitraukusi į politinį procesą ... neutralumo idėja tėra mitas. Analitikai negali išlikti nešališki pamatinių politinės struktūros klausimų atžvilgiu. Jie turi užimti autoritarinės technokratijos arba liberaliosios demokratijos poziciją. Laikausi pozicijos, jog politikos analizė turi vadovautis politinės komunikacijos atvirumo – diskursyvinės demokratijos – principais. *(Dryzek, 1993:229)*

„Konstrukcinė“ pozicija pabrėžia vertybiškai angažuotą, įvairialypį, skirtingų vizijų formuojamą politikos ir politikos analizės kontekstą. Politikos konstruktas, „kaip bet kuris kitas konstruktas, nusako geidžiamų rezultatų siekį, kuris realizuojamas laiko ir vietos atžvilgiu specifine veikla. Ši veikla vyksta aplinkybėmis, kurios gali būti veikiamos žmogiškųjų būtybių valios“ (Bobrow and Dryzek, 1987:19). Tačiau kitaip nei konstruktorius inžinierius arba architektas, politikos analitikas ir politikos formuotojas atsiduria nepalyginamai sudėtingesniame ir sunkiau valdomame skirtingų vertybių ir interesų pasaulyje. Bobrowas ir Dryzekas (1987:200–211) siūlo savąją politikos analizės schemą, arba procedūrą. Svarbu pažymėti, jog ją pateikia ne kaip mechaninę linijinę stadijų seką, bet kaip „rekursyvinį procesą, kur vėlesnės stadijos gali ne tik tęsti ankstesnes stadijas, bet ir jas grąžinti“ (p. 211):

1 Atkreipk dėmesį į vertybes
Išsiaiškink vertybes, kuriomis vadovaujamasi: jų sudėtingumo laipsnį, įvairovę, prioritetus ir t.t.

2 Susivok kontekste

Kitaip sakant, pažink aplinką, kurioje vyksta politinis procesas, ir politinį procesą, kuriame bus vykdoma tam tikra politika:

- kompleksiškumas;
- netikrumas;
- grįžtamojo ryšio potencialas;
- kontrolė;
- stabilumas;
- auditorija (kas palaikys politiką ir kas jai priešinsis).

3 Pasirink tinkamas analizės priemones

Kokiomis koncepcijomis galima pasinaudoti analizuojant problemą/politiką/programą?

4 Taikyk tas priemones

Problemos ir tikslų interpretacija pagal skirtingas analizės schemas:

- reikiamos informacijos kaupimas;
- politikos alternatyvų konstravimas;
- politikos alternatyvų lyginimas ir vertinimas.

Koks gali būti geriausias (blogiausias) alternatyvos rezultatas siekiamo tikslo atžvilgiu? Kiek jis tikėtinas? Koks šių spėjimų galimos paklaidos dydis? Ar alternatyva garantuoja patikimą ryšį? Ar alternatyva pakankamai tvirta (t.y. ar ji gali atlaikyti pakankamai plačią ateities sąlygų kaitą), ar ji veikiau trapi (lengvai išmušama iš vėžių, jei ateities sąlygos susiklostytų nenumatytu būdu)? Galiausiai, kiek apibrėžti ar migloti kitų alternatyvų pažadai? (p. 209)

Šios procedūros tikslas nėra „vertinimas“ vadovėline prasme, veikiau siekiama išsiaiškinti skirtingus problemų traktavimo būdus, kuriuos implikuoja skirtingomis vertybėmis bei metodologijomis grindžiamos koncepcijos. Dėmesys telkiamas į argumentus ir į „diskusijų kokybės“ gerinimą. Idealiu atveju šis pažiūrų konfliktas turi vesti į sutarimą ir sintezę, kuria galėtų remtis sprendimų priėmimas. Skirtingos koncepcijos yra diskusijos ir kritinio dialogo įrankiai, o ne priemonės, teikiančios „atsakymus“, „faktus“, „naudos ir sąnaudų“ suvestines.

Natūralistinės koncepcijos

Šia kritinio dialogo idėja remiasi ir radikaliausias vertinimo modelis, kurį siūlo Guba ir Lincolnas (1987). Iš trijų šiame skirsnyje svarstomų koncepcijų šis modelis yra glaudžiausiai susijęs su „vertinimu“, kaip atskira politinio ciklo stadija. Cooko, Bobrowo ir Dryzeko idėjos iš tikrųjų liečia politinį procesą kaip visumą ir socialinių mokslų bei politikos analizės vaidmenį šiame procese, o Lincolnas ir Guba savo argumentus kelia daugiausia vertinimo stadijos tyrimų kontekste. Jų nuomone, vertinimas nugyveno keturias „kartas“:

- *Techninis:* po Pirmojo pasaulinio karo, atsiradus intelekto bei gabumų testams, vertinimas buvo suvokiamas kaip techninis tam tikrų matavimų uždavinys. Vertintojas buvo suvokiamas kaip „technikas“.
- *Aprašomasis:* penktąjį dešimtmetį iškilo antroji karta, kurią domino politikos tikslų „struktūra, jos silpnosios ir stipriosios vietos“. Vertintojas buvo suvokiamas kaip technikas ir „aprašinėtojas“.
- *Sprendiminis:* septintąjį ir aštuntąjį dešimtmetį vertinimas tapo „mokslu“, objektyvius tyrimus bei standartus naudojančiu programų efektyvumui nustatyti. Vertintojas čia tapo teisėju.
- Šiuo metu esame ketvirtosios – „jautriosios“ – vertinimo „kartos“ atsiradimo liudytojai:

> šiuose modeliuose dėmesio centre atsiduria ne tikslai, sprendimai, padariniai ir panašūs organizavimo veiksniai, o suinteresuotų grupių, t.y. grupių, kurios vienaip ar kitaip yra susijusios su vertinimu, ambicijos, rūpesčiai ir problemos.
> *(Guba and Lincoln, 1987:208).*

Šiai „kartai“ jie priskiria „nušviečiamąjį“ (Parlett and Hamilton, 1972), „utilizacinį“ (Patton, 1978, 1987) ir „rungtyninį“ vertinimą, taip pat savo pačių „natūralistinį“ vertinimą. Visus juos vienija vertybinio pliuralizmo pripažinimas ir idėja, jog vertinimas yra veikiau derybų atmaina, o ne objektyvios „tiesos“ paieška. „Ketvirtosios kartos“ vertinimas suinteresuotų pusių “konstruktus“ laiko pagrindiniu tyrimų objektu ir vadovaujasi prielaida, jog bet kurio vertinimo atveju bus akivaizdi konstruktų įvairovė. Tad čia iš esmės turime reikalų su politiniu procesu, kur pažinimas yra derėjimosi rezultatas. Iš čia išplaukia, jog vertinimas turi būti grindžiamas visų grupių, suinteresuotų tam tikra programa, bendradarbiavimu; paslaugos teikėjams (finansuotojams, įgyvendintojams), paslaugos gavėjams (adresatų grupėms), taip pat į šalį nustumtoms „aukoms“ turi būti suteikiama galimybė pareikšti savo balsą visose vertinimo fazėse, pradedant tyrimo sąlygų, tikslų ir procedūrų apibrėžimu ir baigiant duomenų rinkimu, analize ir interpretacija. Vertinimas šia prasme yra mokymosi/mokymo procesas; vertintojas jame yra tarpininkas. Tai turi būti atviras pliuralistinis procesas, kuriame „realijos“ yra veikiau konstruojamos, o ne atrandamos. Vertinimo tikslas – visoms suinteresuotoms šalims suteikti dalyvavimo dialektinėje diskusijoje galimybę tikintis, kad galiausiai ji atves į konsensusą arba sintezę.

Autoriai pripažįsta, kad gali iškilti problemų „ketvirtosios kartos“ modelius diegiant realiame pasaulyje (Guba and Lincoln, 1987:255–257). Juos būtų nelengva inkorporuoti į esamus „teisėtus“ modelius. Jų ginamas natūralistinis (kokybinis, derybinis) vertinimas pripažįsta, kad socialinis tyrimas priklauso nuo galios santykių, o juos nėra lengva pakeisti. Be to, proceso aptvirumas ir demokratinis jo pobūdis kelia laiko ir kaštų problemą: „ketvirtosios kartos vertinimas baigiasi tada, kai baigiasi laikas ir pinigai, o ne tada, kai būna išsakyti visi svarbūs klausimai“ (Guba and Lincoln, 1987:277). Visa tai perša mintį, jog ketvirtosios kartos vertinimo modeliai iš tikrųjų teikia liberaliosios demokratijos kritiką ir implikuoja, jog naujos socialinio tyrimo formos gali tapti naujo tipo politikos pagrindu. Rita Mae Kelly taikliai pastebėjo:

Politika ir politikos tyrimas – tai tarpusavyje susiję dalykai. Jeigu atmetame pozityvistines socialinio mokslo taikymo politikai prielaidas ir jas pakeičiame postpozityvistiniu multiplizmu arba natūralistine analize, tai ar kartu nesuponuojame ir naujo tipo politikos? ... šio naujojo tyrimo logika man atrodo suderinama su visuomene, kur individai vadovaujasi bendrais subalansuotais interesais, bet ne su visuomene, kur tie interesai atskiri, priešiški ir konkuruojantys *a la* Thomas Hobbes ... Šiuo metu mūsų metodologiniai politikos tyrimo principai pralenkia mūsų ontologinį politikos ir žmogiškosios prigimties supratimą. Vienas iš šios anomalijos padarinių yra tai, kad jeigu ši prasmių politika nėra pripažįstama mūsų vertinimuose ir tyrimuose, elitams atsiveria vyravimo galimybė. Nieko nelaimi nei tiesa, nei demokratija.

(Kelly, 1987:294)

4.6 POLITIKOS KAITA IR TĘSTINUMAS

4.6.1 Po įvertinimo

Kalbant stadijų modelio terminais įvertinimas politiniam procesui teikia „grįžtamojo ryšio" informaciją, kuri skatina politikos ir programų kaitą. Tačiau net nepradėjus gilintis į šį modelį nesunku suvokti, jog jis šiek tiek naivus. Kaip pabrėžia Charlesas Lindblomas, politinis procesas paprasčiausiai nėra šio tipo racionali mašina. Politikos pokyčiai retai gali būti paaiškinti kaip racionalaus „vertinimo" ar tyrimų rezultatų padariniai. Kaip pastebi Carol Weiss, žinios apie politikos problemas neteikia atsakymų, tiesiogiai keičiančių politiką; geriausiu atveju jos teikia:

tam tikrą duomenų, empirinių apibendrinimų bei idėjų aibę, kuri daro įtaką politikos formuotojų mąstysenai jiems svarstant atitinkamas problemas. Jos daro poveikį tam, kaip jie konceptualizuoja problemas, su kuriomis susiduria ... Dažnai jos jiems padeda *ex post* susivokti savo pačių veiksmuose ... kartais jos priverčia juos suvokti savo grandiozinių planų nesuderinamumą su menku jų finansavimu. O kartais šios žinios juos priverčia atsisakyti net bendriausių strategijų ...

(Weiss, cituojama pagal Lindblom, 1990:270)

Vertinimas, kaip racionalaus tyrimo atmaina, gali turėti įtakos tam, kaip apibrėžiamos debatų sąlygos, proceso dalyviai juo gali manipuliuoti mėgindami jį priskirti savo interesams. Tačiau nėra įtikinamų duomenų, liudijančių, kad vertinimas yra politikos kaitos variklis. Turimi duomenys apie šį racionalų „ekonomizavimo" procesą (Bardach, 1976) nepatvirtina idėjos, jog baigtis yra vertinimo procedūrų bei metodų, kaip juos dėsto Rossi ir Freemanas (1993), rezultatas. Kaip jie patys pripažįsta, racionalios analizės poveikis politikos sprendimams yra gana ribotas: „Vertinimas tėra atskiras komponentas platesniame politiniame interesų derinimo ir sprendimų priėmimo procese. Vertintojas panašus į ekspertą liudytoją, teikiantį geriausią informaciją, kurią įmanoma gauti esamomis sąlygomis; šis jo vaidmuo nėra teisėjo ar prisiekusiųjų vaidmuo" (Rossi and Freeman, 1993:454).

Taigi galima būtų argumentuoti, jog kritikai, pabrėžiantys „stadijinės“ politikos ciklo koncepcijos nerealistiškumą, yra visiškai teisūs. Politinio proceso kaita yra nepalyginamai sudėtingesnis reiškinys, nei jį vaizduoja „juodosios dėžės“ arba „stadijiniai“ modeliai. Šiame skirsnyje daugiausiai dėmesio skirsime dviems kaitos analizės aspektams:

- Kaita „politikos erdvėje“: kaip vyksta politikos tikslų, vertybių, įsitikinimų, prioritetų kaita?
- Kaita „organizacinėje erdvėje“: kaip vertybių, įsitikinimų, tikslų ir t.t. kaita sąveikauja su organizaciniu, arba instituciniu, politikos kontekstu?

Aiškindamiesi šiuos politikos kaitos aspektus naudosimės trimis modeliais:

- politikos ciklo modeliai (4.6.2);
- organizaciniai modeliai (4.6.3);
- politikos kaita ir politinis mokymasis.

4.6.2 Politikos ciklo modeliai

❖ **Pagrindiniai tekstai**

Gera pradžia – pradėti nuo galo: nuo Bardacho (1976) – apie politikos baigmes ir Kaufmano (1976) – apie valstybinių organizacijų nemirtingumą, po to perskaityti May and Wildavsky (eds) (1978) apie politikos ciklą. Šiame rinkinyje yra svarbus Leono (1978) straipsnis apie baigmes.

Vėliau rekomenduotini: Brewer (1978); de Leon (1983); Brewer and de Leon (1983); Peters (1986); Hogwood and Peters (1983); de Leon (1987); Hogwood and Peters (1985); Hogwood and Gunn (1984); Hogwood (1992). ◆

Politikos ciklo modeliuose baigiamosios politinio proceso stadijos ilgą laiką buvo šešėlyje: po „vertinimo“ sekė grįžtamojo ryšio ir adaptacijos, arba baigmės, stadijos. Tačiau aštuntojo dešimtmečio pabaigoje daugiau dėmesio imta skirti procesui, vykstančiam po įvertinimo stadijos. Dėmesį patraukė baigmės klausimas: ar po vertinimo seka baigmė; ar programos bei organizacijos miršta? Dvi šiems klausimams skirtos studijos iškėlė abejonių dėl mirties po gyvenimo galimybės. Kaufmanas (1976), nagrinėdamas valstybines organizacijas, padarė išvadą, jog jos pasižymi visomis nemirtingumo savybėmis. Bardachas (1976), nagrinėdamas programų baigmes, panašiai atrado, jog programos numarinimas nėra toks lengvas ar dažnas aktas, kaip vaizduoja politikos ciklo modeliai. Vėliau Leonas (1978) taip pat argumentavo, jog reikia nuodugnesnės organizacinės ir politinės baigmės teorijos. Šias idėjas nagrinėsime toliau. Devintąjį dešimtmetį “stadijinį“ modelį išplėtojo ir patobulino Brianas Hogwoodas ir Guy Petersas (1983); jie pateikė išsamesnį baigiamosios stadijos vaizdą. Šiame skirsnyje analizuodami politikos kaitą daugiausia remsimės jų modeliu.

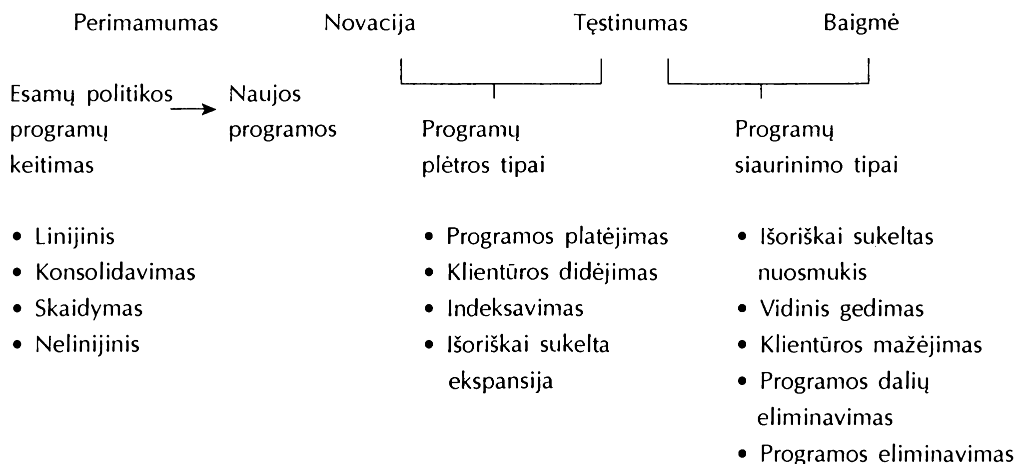
Jie pradeda nuo tezės, jog kaita yra neatskiriamas politinio proceso bruožas. Nors tai gali būti politikos vertinimo padarinys, kur kas dažniau ją lemia politikos aplinkos poky-

čiai, politinio ir biurokratinio mokymosi procesai arba idėjų ir organizacinių struktūrų raida (Peters, 1986:142). Be to, pramoninėse demokratijose kaita paprastai priklauso nuo anksčiau vykdytos politikos. Kaip pažymima EBPO apžvalgoje, „Globėjiškos valstybės brandos amžiuje beveik visas administravimas skiriamas programoms, priimtoms ankstesnių vyriausybių, įgyvendinti. Viešoji politika tampa spūsties vieta, kur sudėtingos, sutampančios ir dažnai net konkuruojančios programos adresuojamos tolydžio vis specifiškesnėms klientų kategorijoms“ (OECD, 1987:26). Vadinasi, politikos pokyčiai vyksta jau užimtoje politikos erdvėje ir todėl, kaip pastebi Wildavsky, politika dažnai yra savo pačios priežastis, o ne atsakas į naują „problemą“ (Wildavsky, 1979:70). (Tam tikra prasme tai primena Popperio ir Kuhno idėją (žr. 1.6, 1.8) apie tai, kad problemos iškyla teorijos/paradigmos ribose, o ne už tų ribų.) Tad „nauja“ politika dažniausiai kyla iš jau vykdomos politikos arba susipina su vykdomomis programomis. Politikos kaitą gali lemti ir ankstesnių programų nesėkmės, pabloginusios situaciją. Politikos kaitos manevro laisvę taip pat riboja ekonominio augimo bei viešųjų finansų galimybės.

Hogwoodas ir Petersas siūlo skirti šiuos kaitos tipus:

- *Politikos novacija:* kai valdžia susiduria su „nauja“ problema arba sritimi. Perpildytoje šiuolaikinės politikos erdvėje „naujoji“ politika arba programa paprastai formuojama esamos politikos kontekste.
- *Politikos perimamumas:* nekeičiant pamatinių nuostatų ir nenutraukiant ryšio su esama politika esamos programos keičiamos kitokiomis.
- *Politikos tęstinumas:* programos koreguojamos taip, kad esama politika išsilaikytų „ant bėgių“.
- *Politikos baigmė:* atvirkščioji novacijos pusė. Baigmės atveju tam tikra politika arba programa „uždaroma“, jos viešas finansavimas nutraukiamas. Ji miršta, tampa ekspolitika.

4.20 diagrama. Hogwoodo ir Peterso politikos kaitos modelis



Novacija ir baigmė (naujas gyvenimas ir mirtis) yra priešinguose kontinuumo galuose. Naujos politikos pradėjimas ir politikos baigmė yra reti įvykiai. Labiau tikėtina, kad politikos kaita vyks politikos perimamumo kontekste ir srityse tarp novacijos bei tęstinumo, tęstinumo ir baigmės (4.20 diagrama).

Pažvelkime į šiuos kaitos tipus įdėmiau. Politikos perimamumo charakteristikas nusako „tai, kokiu mastu politikos agentus, politinį procesą ir politikos rezultatus formuoja jau vykdoma politika“ (Hogwood and Peters, 1983:131). Anot jų, yra keturi perimamumo tipai:

- *Linijinis:* tiesioginis vienos programos/politikos/organizacijos pakeitimas kita.
- *Konsolidavimas:* kelių programų/politikų/organizacijų sujungimas į vieningą visumą.
- *Skaidymas:* programos/politikos/organizacijos išskaidymas į atskiras dalis.
- *Nelinijinis:* kitų perimamumo tipų derinys.

Perimamumas ir novacija numato sąmoningas (tikslingas) keitimo pastangas. Tačiau perimamumo atveju politikos formuotojai siekia išlaikyti tam tikrą politikos tikslų bei priemonių tęstinumą ir tam imasi programinių arba organizacinių novacijų. Tad logikos požiūriu politikos perimamumo tipas gali suartėti su novaciniu. Novacija reiškia, jog

> valdžia įžengia į veiklos sritį, kurioje anksčiau nesireiškė. Tokia kaita iš esmės yra tikslinga, nes valdžia paprastai neįsitraukia į naujas veiklos sritis atsitiktinai. Kadangi sritis nauja, joje nėra jau veikiančios organizacijos, įstatymo ar viešųjų lėšų. Visa tai turi būti sukuriama nuo nulio.
> *(Hogwood, 1992:18)*

Tačiau šiuo grynuoju (idealiai tipiniu) pavidalu novacija yra retas reiškinys. Kaip pabrėžėme antrojoje dalyje, „naujoms“ problemoms, kad patektų į politinę darbotvarkę, iškyla rimtų sunkumų mobilizuojant pakankamą paramą. „Naujos“ problemos paprastai formuluojamos esamos politikos ir egzistuojančių institucijų kontekste. Žinoma, „naujoji“ politika faktiškai gali būti senosios politikos „prisikėlimas“. Kita vertus, politikos formuotojai, siekdami jos pripažinimo, savo novaciją gali dangstyti senos politikos drabužiais (ir *vice versa*). Iš novacijos labiau tikėtina sulaukti naujų politikos instrumentų „mišinių“. Petersas (1986:7–10) skiria keletą tokių instrumentų tipų:

- įstatymai;
- paslaugos;
- pinigai;
- mokesčiai;
- ekonominiai instrumentai;
- įtikinėjimas.

Novacija politikoje gali prasidėti nuo „įtikinėjimo“ (pavyzdžiui, nuo šviečiamosios kampanijos apie rūkymo žalą), paskui pajudėti prie didesnių mokesčių reikalavimų, didesnio sveikatos švietimo paslaugų finansavimo ir prie įstatymų, draudžiančių rūkyti tam

tikrose vietose. Tad novacija gali būti traktuojama kaip kaitos procesas, priklausantis tam pačiam kontinuumui, kuriam priklauso ir politikos tęstinumas (Hogwood, 1992:21–23). Jau egzistuojančios programos apimtys gali būti plečiamos (kaip rūpybos paslaugų plėtros atveju). Programa gali būti plečiama: plečiamas klientų ratas arba ji plėtojama taip, kad apimtų ilgesnius laiko tarpus arba didesnes geografines teritorijas. Tam tikros politikos plėtra taip pat gali vykti kaip esamos programos paslaugų kokybės gerinimas. Programa gali būti palaikoma automatinio indeksavimo priemonėmis arba plečiama dėl išoriškai sukeliamų poreikių (pavyzdžiui, dėl demografinių veiksnių kaitos).

❖ Novacija

Būtina pabrėžti, jog tapus valdovu nėra sunkiau įvykdomo, rizikingesnio ir pavojingesnio dalyko už mėginimą įvesti naują tvarką.
(Machiavelli, Valdovas*)*

Kuris negydo naujais vaistais, turi laukti naujų ligų, nes laikas yra didysis išradėjas.
(Bacon, Essays, „Of Innovation") ◆

Kitas tam tikros politikos palaikymo matmuo – jos santykis su baigme, t.y. kai ją mėginama išlaikyti jos apimčių siaurinimo ir finansavimo mažinimo kontekste (Hogwood, 1992:23–25). Programos ritimąsi žemyn gali spartinti išorinis smukimas, pavyzdžiui, mokyklinio amžiaus vaikų skaičiaus mažėjimas; ją gali žlugdyti vidinis gedimas – jos personalo nutekėjimas, duobėti keliai, nekokybiška statyba; ji gali būti siaurinama dėl to, kad kitos programos nuo jos atitraukia dalį klientų; gali būti „nukerpamos" atskiros programos dalys. Dėl to programa galiausiai gali būti eliminuojama (baigmė) ir net pradedama nauja visiškai priešinga politika (apsisukimas).

Baigtas gyvenimo ciklas: baigmė

Problemos gimsta, auga, sensta ir miršta. Nors tam tikros programos, arba politikos, gimimo datą nesunku nustatyti, sunkiau nustatyti jos mirties momentą. Senos programos, kaip seni kareiviai, atrodo, niekada nežūsta, ir reikia labai jautrių prietaisų, kad galėtume nustatyti jų galutinę baigtį.

❖ Eugene Bardach, „Policy termination as a political process", 1976

Susidomėjimą baigiamąja politinio ciklo stadija išreiškė keletas straipsnių, 1976 metais pasirodžiusių žurnale *Policy Sciences*. Šiame straipnyje Bardachas (redaktorius) baigiamąją ciklo stadiją nagrinėja politinio proceso kontekste ir parodo, kaip suinteresuotos pusės, apeliuodamos į teisingumo reikalavimus, priešinasi mėginimams eliminuoti programas arba biurus. Jis išskiria dvi

baigmės proceso rūšis: nukirsdinimą ir ilgą marinimą. Tuos, kurie inicijuoja baigmės procesą, jis skirsto į tris tipus: opozicionierius, kurie tam tikrą politiką laiko bloga politika; šykštuolius, kuriems rūpi efektyvus išteklių naudojimas; reformatorius, kurie siekia eliminuoti programą *x*, kad būtų priimta programa *y*.

Kodėl taip retai imamasi baigmės procedūrų? Bardachas nurodo keturias priežastis:

- Politinės programos kuriamos ilgiems laiko tarpsniams. Į jas jau būna investuotos didžiulės lėšos.
- Baigmė yra žiaurių konfliktų arena. Pasipriešinimo baigmei koalicijos yra galingi padarai, tad politikams gali pritrūkti drąsos su jais susigrumti.
- Kas nori prisipažinti klydęs?
- Baigmės kaštai gali būti suvokiami kaip žala kitoms programoms.
- Baigmė nėra politiškai motyvuota. Politikoje atlyginama už novaciją.

Kada geriausia imtis baigmės procedūrų? Bardachas, apibendrindamas tyrimus šiuo klausimu, teigia, jog baigmės procedūras lengvina šios sąlygos:

- Naujos vyriausybės/administracijos atėjimas į valdžią.
- Programos ideologinės matricos delegitimizavimas. Pavyzdžiu gali būti tai, kaip viešoji nuomonė buvo nuteikta prieš institucijas, kurias Goffmanas įvardijo kaip „totalines".
- Neramumai, silpninantys prisirišimą prie vykdomos politikos.
- Pačiose programose gali būti numatytas jų baigmės terminas.
- Smūgio švelninimas. Programos baigmė gali būti konstruojama taip, kad kuo mažiau nukentėtų paliestųjų grupių interesai. ◆

Baigmė turi keletą politinių ir organizacinių aspektų, kuriuos apibūdina Hogwoodas ir Gunnas (1984:242–245):

- *Funkcinis:* paslaugos nutraukimas. Tai yra atvejai, kai valstybė visiškai pasitraukia iš tam tikrų paslaugų – sveikatos apsaugos, transporto, energetikos teikimo sričių. Šis aspektas yra akivaizdžiausias privatizacijos atvejais, kai valstybė visiškai arba didžiąją dalį tam tikros paslaugos perleidžia privačiam sektoriui.
- *Organizacinis:* atvejai, kai politikos formuotojai nusprendžia panaikinti tam tikrą organizaciją. Tačiau kaip pastebėjo Kaufmanas (1976), organizacijos turi nemirtingumo bruožų, tad labiau tikėtina, kad jos veikiau adaptuosis, susijungs arba skils, negu visiškai išnyks.
- *Politinis:* tokia baigmės atmaina, kai politikos formuotojai atmeta esamąją strategiją ir priima naują arba naują problemų apibrėžimą.
- *Programinis:* kiekviena politika numato specifines savo tikslų įgyvendinimo priemones, arba instrumentus; tačiau specifinė priemonė, arba programa, gali būti eliminuota remiantis bendresniais politikos novacijos ar tęstinumo sumetimais.

Tobula politikos/programos baigmė, kaip ir tobulas jos įgyvendimas, yra sunkiai realizuojamas dalykas. Hogwoodas ir Gunnas (1984:247–248) nurodo devynis veiksnius, kurie apsunkina baigmės procesą:

- intelektinis priešinimasis;
- politinės motyvacijos stoka;
- institucijų tvarumas;
- dinaminis konservatizmas;
- baigmei priešiškos koalicijos;
- teisinės kliūtys;
- įdėtos lėšos;
- neigiami padariniai;
- vilkinimas, neklusnumas.

Šiuos veiksnius galima interpretuoti naudojant keletą mūsų jau aptartų modelių:

- *Psichologiniai modeliai:* pavyzdžiui, „grupinio mąstymo" koncepcijos (3.7.2) mus ragintų pripažinti, jog politika gyvena nekvestionuojamų prielaidų pasaulyje. Vadovaujantis šiais modeliais galima būtų argumentuoti, jog programos baigmės procesas yra toks sunkus todėl, kad bet kokia politikos programa tampa „žinduku", sukuria „iliuzinį pasaulį", politikos formuotoją ginantį nuo realaus pasaulio pavojų. Programos panaikinimo grėsmė gali būti suvokiama kaip grėsmė individų arba kolektyvų tapatybei (Morgan, 1986:220–223). Programa gali žlugti, tačiau informacija apie jos žlugimą gali būti ignoruojama, kaip parodo kognityvinio disonanso teorija (3.7.2). Žlugimas net gali skatinti didesnį pasiryžimą ją ginti – panašiai pranašystės neišsipildymas gali tik sustiprinti sektos tikėjimą!
- *Galios modeliai:* vadovaujantis šiais modeliais būtų argumentuojama, jog išvardytieji veiksniai yra organizacinių galių pasiskirstymo valstybėje ir visuomenėje padarinys. Sprendimas nutraukti tam tikrą politiką ar uždaryti specifinę programą neišvengiamai susiduria su interesais visų tų, kuriems naudinga išlaikyti *status quo*. Jeigu novacija reikalauja aukų, o nulinės sumos pasaulyje tai yra daugiau nei tikėtina, tai politiniai konfliktai valdžioje ir už jos ribų yra neišvengiamas liberalios demokratinės visuomenės bruožas. Skirtingose visuomenėse tokie konfliktai pasireikš skirtingomis formomis, ir priklausomai nuo to, kokiu galios modeliu vadovaujamasi, jie gali būti įvairiai interpretuojami.

Baigmės priežastys: vertinimas ar ideologija?

Kaip teigia Cameronas (1978) ir De Leonas (1978, 1982, 1983, 1987), empiriniai tyrimai rodo, kad programų baigmės epizodai yra palyginti reti ir kad ten, kur jie pasireiškia, juos nulemia veikiau ideologija ir „reformatoriai", o ne racionalus „ekonomizuojantis" vertinimas. Jų nuomone, vertybės, įsitikinimai ir ideologija atlieka lemiamą vaidmenį priimant baigmės sprendimus. De Leonas (1987:181) taip apibendrina šį požiūrį:

> programos baigmė laikytina politinio, o ne analitinio sprendimo rezultatu; kitaip sakant, ji išreiškia vertybinį sprendimą, kurį „taikymosi prie tikrovės" sumetimai paprastai veikia menkai ... būtent ideologija, išreikštu arba neišreikštu pavidalu, yra lemiamoji motyvacinė jėga, slypinti už baigmės procesų ...

Todėl baigmės (dalinės ar visiškos) proceso paprastai sulaukia tik atskiros programos, o ne strateginė jų visuma ar „nemirtingos" organizacijos: politiškai atskiros programos yra lengviau „pašaunami" taikiniai (De Leon, 1978; Behn, 1978). Tačiau duomenys, net labai ideologizuotos politinės kaitos atvejais, rodo, kad baigmė, net dalinė, yra veikiau retorika, o ne realybė pagrindinėse politikos srityse. Pavyzdžiu gali būti Thatcher vyriausybės realūs socialinio draudimo reformos rezultatai, lyginami su tos reformos retoriniais šūkiais. Kaip teigia Bradshawas (1992:98), struktūros buvo pakeistos, tačiau „galiausiai ... iš esmės niekas nepasikeitė". Geriausiu atveju jos vyriausybė „pasikrapštė" to, ką Hogwoodas ir Petersas laikytų politikos tęstinumu ir perimamumu, pakraščiuose. Programos (arba tam tikros politikos) baigmė nėra tai, kas gali būti griežtai apibrėžiama kaip objektyvi realybė. Kaip parodo Bradshawas, Thatcher vykdyta socialinės politikos reforma gali būti interpretuojama labai įvairiai, priklausomai nuo įsitikinimų, vertybių ir ideologijų. Vieniems jos politika atrodo kaip senosios „globėjiškos valstybės" politikos tąsa, kitiems – kaip tos politikos numarinimas.

Kaitos ir tęstinumo sąvokas apibrėžia vertybiniai rėmai. Tad šia prasme, nors baigiamajai politinio ciklo stadijai analizuoti politikos ciklų teorija teikia gana įtikinamą sąvokinę struktūrą, jos siūlomos novacijos, perimamumo, tęstinumo ir baigmės kategorijos vertybiškai toli gražu nėra neutralios. Kategorizacijos priklauso nuo to, kokiomis vertybėmis vadovaujamės. „Naujosios" (*sic*) dešinės atstovui radikalus politikos pasikeitimas arba programų apkarpymas gali atrodyti kaip neesminis pasikeitimas – kaip žingsnis politikos perimamumo procese; kitas jį gali interpretuoti kaip mirtiną smūgį socialinei, regioninei ar sveikatos apsaugos politikai. Kalbant apie sveikatos paslaugų reformas, galima laikytis pozicijos, jog jų pokyčiai komercializavimo linkme sugriovė sveikatos apsaugos politikos „pamatinius įsitikinimus" (politikos baigmė), tačiau, kita vertus, galima argumentuoti, jog jie reiškė politikos adaptavimąsi prie XX a. pabaigos keliamų reikalavimų (politikos perimamumas). Kokia mūsų pozicija, priklauso, kaip visada, nuo to, kokioje kėdėje sėdime, arba kokią vietą užimame eilėje prie gydytojo kabineto!

❖ Ramesh Mishra, *The Welfare State in Capitalist Society*, 1990

Mishra argumentuoja, jog priešingai daugelio komentatorių įsitikinimui, per pastarąjį dešimtmetį globėjiška valstybė nebuvo išardyta. Nepaisant vyriausybių retorikos praktiškai jos nenorėjo arba negalėjo žengti toliau dalinio programų apkarpymo ir įvykdyti radikalesnių pakeitimų. Atlikęs kai kurių Europos šalių, JAV, Kanados ir Australijos analizę, jis padarė išvadą, jog vyraujanti strategija buvo „išlaidų mažinimas" šalyse su neokonservatyviąja ideologija ir „remontas" – šalyse su labiau korporatyvistine politikos formavimo tradicija. JAV ir Britanijos atveju, kur ideologinis reformų užtaisas buvo stipriausias, rūpybos politikos reforma buvo labai ribota; ji pasireiškė išlaidų ir programų mažinimu, bet ne esmine politikos tikslų ar pagrindinių organizacijų revizija. Ši išvada, kurią patvirtina ir kitos „globėjiškos valstybės" studijos, pabrėžia rūpybos politikos tęstinumą, nepaisant baigmės retorikos, kuri dažnai lydėjo jos kaitą. Vis dėlto Mishra siūlo į šią globėjiškos valstybės „eroziją", vykstančią dalinių baigmių bei išlaidų mažinimo pavidalu, pažvelgti iš ilgalaikės perspektyvos. Tada atsiveria inkrementinės baigmės galimybė, t.y. baigmės procesas

gali įvykti per ilgesnį laiko tarpą, nei jį gali suvokti analizė, apsiribojanti palyginti trumpais periodais (laipsniškas numarinimas).

Literatūra apie globėjišką valstybę yra svarbi baigmės proceso analizei, nes ji iliustruoja ideologijos poveikį (jį pabrėžia De Leonas) ir parodo, jog net ideologiškai/retoriškai ryžtingos valdžios pajėgumas radikaliai nutraukti tam tikrą politiką yra gana ribotas. Atrodo, pasitvirtina De Leono ir kitų tezė, jog baigmės sulaukia tik tos programos, kurių uždarymas yra įmanomas politiškai, nes susiduria tik su palyginti silpnu paliestų (neįtakingų) grupių pasipriešinimu. Programos, kurios yra naudingos labiau pasiturintiems ir balsingesniems viduriniųjų sluoksnių žmonėms, nors jų nutraukimas būtų labiau „ekonomiškai prasmingas", nėra liečiamos, nes tai grėstų prarasti rinkėjų paramą (Mishra, 1990:42). ◆

❖ Apie baigmę naujokams: keletas patarimų

Suvokiant, jog baigmės procesas yra gana sudėtingas, ką galėtume patarti potencialiems „terminatoriams"? Šiuo požiūriu geriausias tekstas yra Behn (1978), kur pateikiama net 12 patarimų. Hogwoodas ir Gunnas, remdamiesi De Leonu, Behnu ir kitais, siūlo penkias strategijas. Šioje literatūroje pabrėžiama, jog „terminatoriui" pirmiausia derėtų atsižvelgti į politinius, o ne į techninius ar ekonominius savo tikslo aspektus. Radikali kritinė analizė praktiškai neturi šansų tapti politine strategija, programa ar organizacija. Taigi „terminatorius", norintis įgyvendinti savo tikslus, kuo turėtų vadovautis?

- Geriausias jo draugas turi būti Machiavellis. Jis gali patarti, kada naudoti peilį, kirvį arba nuodus, prieš ką juos naudoti, kokiu momentu ir kiek turi būti smurto. Nekelk kojos iš namų be Machiavellio.
- Machiavellis žinojo, jog geriausias baigmės laikas – pirmąkart atėjus į valdžią arba šalyje vykstant krizei. Jeigu iki rinkimų dar toli ir jokios krizės nenusimato, geras terminatorius mėgins sukelti krizę.
- Perinterpretuok problemas. Darbotvarkės formavimo modeliai parodo, kaip svarbu apibrėžti diskurso sąvokas ir debatų sąlygas. Baigmės procesuose ši priemonė yra galingas ginklas. Pavykus įrodyti, jog problemos, kurioms spręsti buvo sukurta tam tikra programa/organizacija, „jau neegzistuoja", arba egzistuoja kitokiu pavidalu nei praeityje, gali būti pakirstas pačios programos/organizacijos teisėto egzistavimo pagrindas.
- Ar tai daryti greitai, ar lėtai? Machiavellis ir čia daug ko gali pamokyti jaunąjį valdovą. Abi strategijos turi ir pranašumų, ir trūkumų. Veikdamas lėtai gali formuoti pritarimą ir sutarimą. Tačiau tai labai ilgas baigmės kelias, ir juo žengdamas ilgainiui gali nuklysti nuo tikslo. Pasak Machiavellio, kad jį pasiektum, turi vengti didelio kraujo praliejimo: veik ekonomiškai ir greitai. Tačiau Machiavellis gyveno ne pliuralistinėje demokratijoje. Efektyvus būdas gali būti „lėtas numarinimas", nes leidžia pamažu užveržti kilpą. Tačiau juo naudodamasis žinai, jog politikoje ne viskas priklauso tik nuo tavęs.
- Dirbdamas su kirviu būk malonus ir rūpestingas. Baigmė žmonėms atneša skausmo ir vargo. Parodyk, jog suvoki šias problemas ir turėk planą, kaip jas minimizuoti. Tam, žinoma, prireiks laiko ir pinigų.

- Decentralizuok baigmės procesą taip, kad organizacijos būtų suinteresuotos mažinti savo pačių išlaidas, paskui atlygink tiems, kurie tas išlaidas sumažino daugiausia. Palik jiems dalį sutaupytų pinigų.
- Sudarydamas programas nustatyk jų baigmės laiką, t. y. nustatyk programos/organizacijos gyvenimo trukmės laiką („saulėlydžio" įstatymai).
- Diskredituok opoziciją. Čia Machiavellis vėl gali būti geras talkininkas. Griebk ne kamuolį, bet žaidėją. Jeigu, pavyzdžiui, susiklosto baigmei priešiška koalicija, griauk jų poziciją tvirtindamas, jog jie vadovaujasi siaurais asmeniniais arba profesiniais interesais, o nepaiso „VIEŠOJO INTERESO".
- Skaidyk ir naikink – mėgstamas romėnų ir Machiavellio principas. Išnaudok organizacinius bei institucinius nesutarimus, kurie supa tam tikrą politiką ar programą. Sukiršintos interesų grupės kovodamos dėl išteklių puls viena kitą ir atliks tavo darbą.
- Pulk silpniausius. Baigmės atakoms mažiausiai atsparios yra tos programos, kurios nėra masiškai palaikomos arba kurios skiriamos silpniausiems visuomenės sluoksniams. Siekdamas sumažinti išlaidas nesivelk į grumtynes su organizuota viduriniųjų klasių opozicija – pulk neturtingųjų, neįgaliųjų, benamių programas. Čia gali iškilti etinių problemų, tačiau, kaip pasakytų Machiavellis, politikoje reikia laikytis atokiai nuo moralės. ◆

4.6.3 Organizaciniai modeliai

Kaita, kaip tai pripažįstama politinio ciklo modeliuose, turi organizacinį aspektą. Politikos pasikeitimas gali būti organizacinės kaitos padarinys arba organizacinė kaita gali reikšti politikos pasikeitimą. Mėgindami aiškinti organizacijų kaitą pirmiausia turime atsižvelgti į faktą, jog čia gali būti naudojamasi labai įvairiais organizacijų kaitos modeliais (metaforomis). Viešosios politikos analitikas, nagrinėdamas organizacinę kaitą, susiduria, pasak Golembiewskio (1990:127), su „painia ir prieštaringa" viešojo sektoriaus organizavimo ir elgsenos analizės sritimi. Iškėlus „paprastą" klausimą: „Kokios jėgos lemia kaitą viešojo sektoriaus organizacijose?", iškyla ištisa aibė konkuruojančių siūlymų, kaip ieškoti atsakymo į šį klausimą.

Vėberiškuoju požiūriu, biurokratinės organizacijos triumfas yra neišvengiamas moderniojo pramoninio kapitalizmo plėtros padarinys. Pagal šį modelį organizacinę kaitą lemia konkurencija tarp firmų, konkurencija tarp valstybių, valstybinės kontrolės plėtra, taip pat reikalavimai lygių teisių. Organizacinės kaitos pobūdis čia gali būti aiškinamas kaip racionalaus efektyvumo siekio, būdingo pramoninėms visuomenėms, padarinys. Kintant kapitalizmui kinta ir organizacijų racionalumo modusai. Šis modelis, atrodo, paaiškina „viešosios administracijos" paradigmos saulėlydį ir „vadybinės" paradigmos saulėtekį. Weberio nuomone, šis racionalizavimo procesas veda į išpūstos biurokratinės valstybės ir didelių rinkos organizacijų kapitalizmą. Tad žmonijai lemta kalėti „geležiniame biurokratijos narve", kol „bus sudeginta paskutinė akmens anglies tona" (Weber, 1930:181–182).

Svarstant organizacinės kaitos ir pramoninės visuomenės sąveiką kyla klausimas, kokį poveikį organizacinei kaitai gali padaryti „postindustrinės" visuomenės atsiradimas. Kas

įvyks, kai bus sudeginta paskutinė akmens anglies tona arba kai bus atleistas paskutinis šachtininkas? Organizacinės kaitos analizė, grindžiama šia postindustrinės visuomenės idėja, kelia tezę, jog „postmoderniame" pasaulyje organizacijos bus (jau yra) kur kas įvairesnės. Antai Stewartas Cleggas (1990) argumentuoja, jog svarbiausias „postfordistinio" kapitalizmo bruožas yra tai, kad organizacijų reagavimo į naujas sąlygas būdai darosi vis įvairesni. Jo nuomone, joks atskiras modelis negali deramai paaiškinti pokyčių, kurie vyksta šiuolaikinėse, arba „postmoderniose", organizacijose. Kapitalizmas kuria ne unifikuotas organizacines formas, kaip tai prognozavo kai kurie autoriai (Chandler, 1962); šiuolaikinė kapitalistinių organizacijų realybė veikiau liudija didžiulę įvairovę būdų, kaip skirtingos kultūros konstruoja ir reprodukuoja savo organizacijas. Pasak Cleggo, „postmodernioji" organizacija evoliucionuoja kryptimi, kurią nusako „biurokratijos" ir hierarchijos vaidmens silpnėjimas, rinkos elementų ir „įgaliojimo" mechanizmų reikšmės didėjimas, didesnis lankstumas ir vidinių sąveikų gausa (Clegg, 1990:203). Pasak Hoggetto (1987), gamybos būdo pokyčiai atveria naują „postfordistinį" pasaulį, kuriame masinę gamybą, centralizuotą organizaciją ir standartizuotus produktus vis labiau keičia „tinklinės" ir decentralizuotos organizacinės struktūros. Jo įsitikinimu, spaudžiant šioms „postfordistinėms" jėgoms kinta organizacinis vietos valdžios pobūdis: organizacijos darosi mažesnės; mažiau hierarchinės, „plokštesnės"; labiau decentralizuotos; daugiafunkcinės; grindžiamos „komandos" darbu; lankstesnės; imlesnės informacijai; jautresnės piliečiui kaip „klientui".

Tačiau kaip pabrėžia šių „postmodernistinių" argumentų kritikai, idėja, kad šiuolaikinė visuomenė yra „post" visuomenė, tėra subjektyvios nuomonės dalykas. Kalbėdamas apie naująją viešojo sektoriaus vadybą (NVSV) Christopheris Hoodas pažymi:

> Skeptikams gali kilti abejonių dėl to, ar egzistuoja būtinasis ryšys tarp pokyčių valstybiniame sektoriuje ir platesniojo pasaulio technologijų kaitos ... jeigu „postfordizmas" paaiškina NVSV, tai jis turi paaiškinti, kodėl NVSV paplito šalyse, kurios faktiškai niekada nebuvo „fordistinės" – ypač Naujojoje Zelandijoje, kur NVSV paplito bene labiausiai.
> *(Hood, 1990:207)*

Kita vertus, Sayeris (1989) abejoja, ar šiuolaikinė pramonė gali būti apibūdinama kaip „postfordistinė" ir ginčija, ar šis terminas padeda suprasti vykstančią kaitą. Atmesdami teoriją, kad pokyčius valstybės organizacijoje lemia technologijos jėgos, „reguliacionistai" argumentuoja, jog „postfordizmo" plėtrą viešajame sektoriuje lemia politikų pastangos dorotis su ekonomine krize reguliuojant valstybę taip, kad būtų garantuotas kapitalizmo išlikimas. (Šio ginčo apžvalgą pateikia Cochrane, 1993a:81–93.)

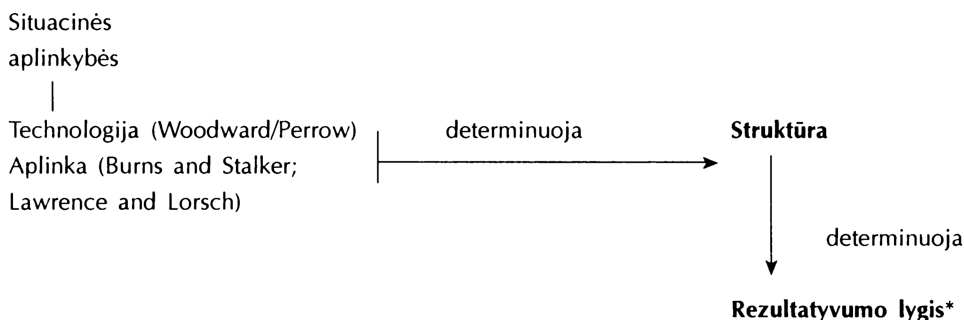
Esu linkęs pritarti Harvey (1992) tezei, kad postindustrializmo (fordizmo, modernizmo) idėjos nepateikia adekvataus organizacinių pokyčių paaiškinimo. Nagrinėdami organizacinių viešojo sektoriaus reformų ištakas aiškiai matome, jog jos kyla iš industrialistinių (fordistinių, modernistinių) idėjų, ypač tų, kuriomis grindžiami VPT ir VKV metodai. Tai nereiškia, jog organizacinė kaita neįtraukia arba „necituoja" postindustrializmo elementų, tokių kaip „plokštesnė" organizacijų struktūra ar „decentralizacija". Tačiau tai

vyksta (kaip ir „makdonaldizacijos" atveju) vyraujančios paradigmos – teilorizmo – kontekste (plg. Ritzer, 1993).

Kaita ir situatyvumas

Situatyvumo teoretikai argumentuotų, jog tas faktas, kad McDonalds neatitinka „idealiojo" postfordistinio (modernistinio, pramoninio) organizacijos tipo, patvirtina, jog svarbiausias dalykas aiškinant organizacinę kaitą yra tai, kaip organizacijos kinta siekdamos prisitaikyti prie skirtingų aplinkos bei technologijos reikalavimų. Koncepcijos, kurios savo dėmesį telkia į technologijos daromą poveikį organizacijoms (Woodward, 1965; Perrow, 1965), pabrėžia, jog tokio „prisitaikymo" būdai gali būti labai skirtingi. Nepaisant deterministinės nuostatos situatyvistinės koncepcijos atstovai nemano, jog ilgainiui susiklostys koks nors bendras postfordistinis (ar dar kitoks) viešojo sektoriaus organizacijų tipas. Tokią pat poziciją užima ir tos situatyvistinės koncepcijos, kurios pabrėžia organizacijos prisitaikymo prie platesnės jos aplinkos svarbą (Burns and Stalker, 1961; Lawrence and Lorsch, 1967; žr. 4.21 diagramą).

4.21 diagrama. Kaita ir situatyvumas



Jeigu kalbame apie viešąjį sektorių, tai šios teorijos, aiškinančios, kaip firmos ir verslovės prisitaiko prie savo aplinkos arba yra veikiamos technologijos kaitos, šiek tiek klaidina. Jose neatsižvelgiama į galios veiksnį – esminį veiksnį analizuojant organizacijas, kurios, kitaip nei privačios firmos, neturi savo organizacinės formos pasirinkimo laisvės. Pagrindinis kaitos šaltinis viešojo sektoriaus organizacijoje yra politinių sprendimų priėmėjai, turintys galią ir teisę daryti arba mėginti daryti pakeitimus. Šiuo atveju realistiškesnį viešojo sektoriaus organizacinės kaitos paaiškinimą teikia dvi kitos – strateginio pasirinkimo ir populiacijų ekologijos – teorijos.

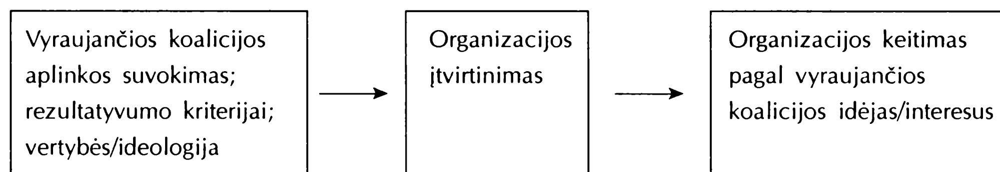
Strateginis pasirinkimas ir kaita. Pagal strateginio pasirinkimo teoriją, kurią gina Johnas Childas, organizacijos nėra tokios bejėgės būtybės, kaip jas vaizduoja situatyvistinės koncepcijos. Svarbiausias elementas, į kurį jose neatsižvelgiama, yra tai, kaip val-

džioje esantys *suvokia* savo aplinką ir priima strateginius sprendimus, kokiais rezultatyvumo kriterijais reikėtų vadovautis ir kokia organizacine struktūra naudotis mėginant geriausiai prisiderinti prie jų suvokiamos aplinkos. Jo nuomone, kaita organizacijoje

> yra iš esmės politinis procesas, kur apribojimus ir galimybes lemia galia, kuria disponuoja tam tikromis ideologinėmis vertybėmis besivadovaujatys sprendimų priėmėjai.
> *(Child, 1972:2)*

Šis modelis, pagal kurį galia ir ideologija atlieka pagrindinį vaidmenį susivokiant aplinkoje ir pasirenkant organizacinę struktūrą, tinka analizuoti viešajam sektoriui, kur sprendimų priėmėjai – vyriausiųjų biurokratų ir politikų „vyraujanti koalicija" – formuoja (Dunleavy prasme) organizacijos struktūrą ir tikslus pagal savąjį aplinkos įsivaizdavimą (4.22 diagrama).

4.22 diagrama. Strateginis pasirinkimas ir kaita



Kartu su aplinkos įvaizdžio konstravimo galia sprendimų priėmėjai disponuoja ir aplinkos, kurioje jie veikia, pasirinkimo galia. (Verslininkai pasirenka savo rinkas; profesoriai pasirenka kursus, kuriuos dėstys; profesinės sąjungos pasirenka kriterijus, pagal kuriuos priimami nariai.) Sprendimų priėmėjai, manipuliuodami aplinka, didelėse organizacijose (tokiose kaip valdžia) „disponuoja pakankama galia keisti savo veiklos sąlygas" (Child, 1972:40).

❖ Aplinka: „išorinė" ar „vidinė" organizacijos atžvilgiu?

Pasak Hallo, „aplinką" sudaro šios sąlygos (1977:304–312):

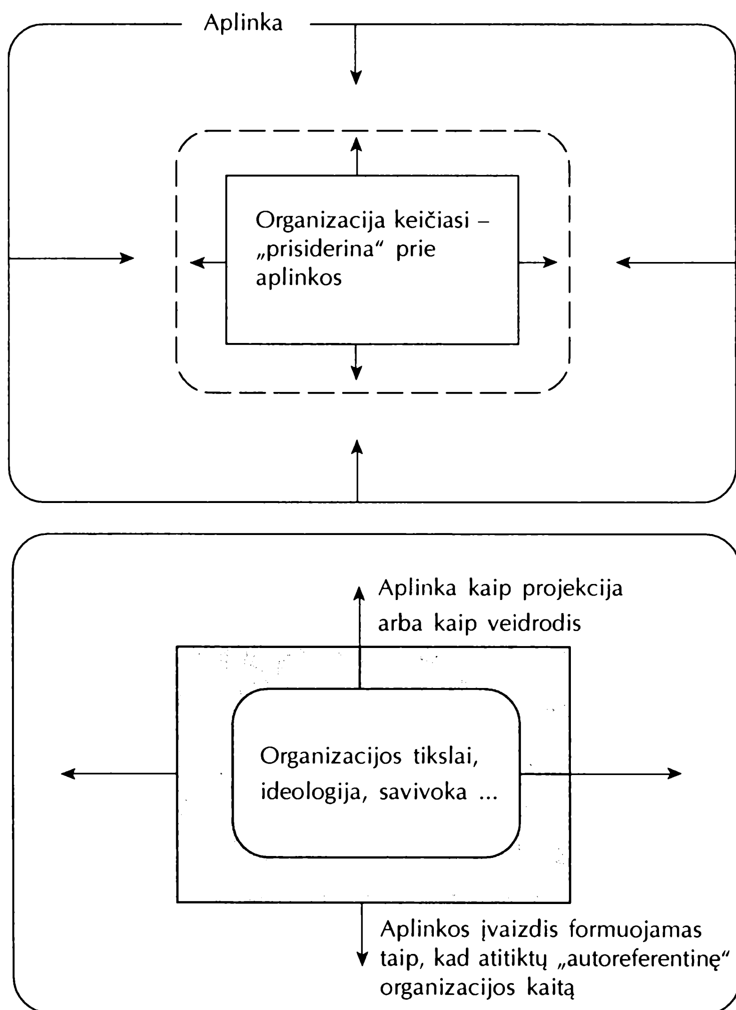
- technologinės;
- teisinės;
- politinės;
- ekonominės;
- demografinės;
- ekologinės (fizinės ir organizacinės);
- kultūrinės.

Tačiau kur yra šios sąlygos? Situatyvumo teorija postuluoja, jog aplinkos sąlygos yra iš esmės „išorinės" organizacijos atžvilgiu. Organizacinės kaitos tikslas – geriau „prisiderinti" prie šių sąlygų.

Strateginio pasirinkimo modelis, priešingai, mėgina parodyti, jog aplinka yra sprendimų priėmėjų konstravimo ir manipuliavimo objektas. Ši idėja mums primena Morgano (1986:235–245) argumentą. Organizacijos vadovaujasi savo pačių įvaizdžiu, kurį jos projektuoja į „aplinką". Galima sakyti, jog, būdamos „autoreferentinės", jos formuoja savo aplinkos įvaizdį taip, kad šis atitiktų tikslus, vertybes, įsitikinimus bei ideologijas, pagal kurias vyksta sprendimų priėmimas (4.23 diagrama).

Šiuo atveju aiškinant organizacinę kaitą būtina atsižvelgti į vyraujančios sprendimų priėmėjų koalicijos galią konstruoti „realaus pasaulio" vaizdą. Tad jeigu „realus pasaulis" laikomas tam tikrų sąlygų (technologinių, teisinių, ekonominių ir t.t.) aibe, kurią apibrėžia „vyraujanti koalicija", kaita laikytina mėginimu organizaciją priderinti prie šio tariamai „realaus pasaulio". ◆

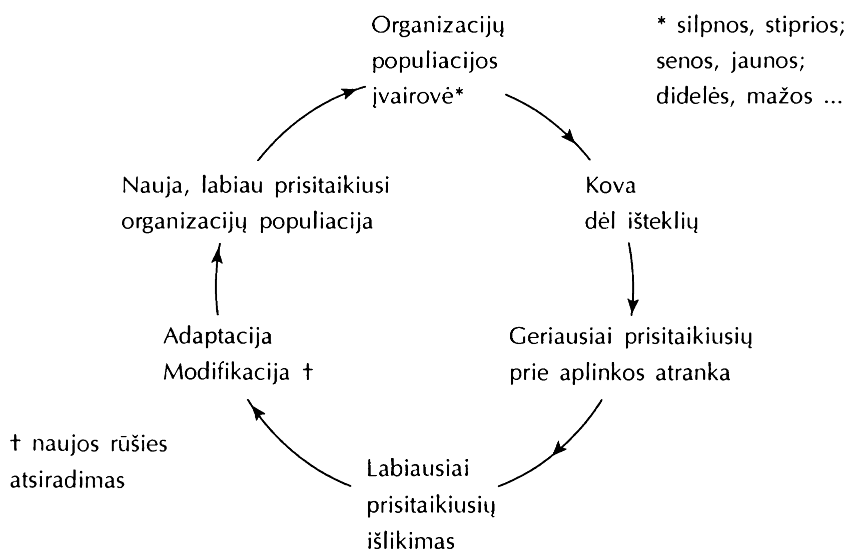
4.23 diagrama. Organizacija ir aplinka



Ekologinė perspektyva. Populiacijų ekologijos modelis remiasi tos rūšies determinizmu, kurį atmeta Childas, bet vis dėlto teikia sąvokinių priemonių, leidžiančių atsižvelgti į svarbius viešojo sektoriaus organizacijų kaitos veiksnius. Populiacijų ekologija atmeta idėją, kad organizacijos yra pajėgios prisitaikyti prie aplinkos, idėją, kuria remiasi situatyvinis modelis. Ekologinis modelis pabrėžia aplinkos galią determinuoti organizacinę kaitą (Aldrich, 1979: Freeman, 1982; Hannan and Freeman, 1977). Modelis remiasi idėja, jog evoliucija, vykstanti organizacijų pasaulyje, iš esmės nesiskiria nuo gamtos pasaulyje vykstančios evoliucijos: visur galioja džiunglių tvarka. Šiose džiunglėse išlieka labiausiai prisitaikę, vyksta natūrali atranka, organizacijos kovoja dėl būvio: prisitaiko prie aplinkos ir išlieka arba neprisitaiko ir miršta. Šioje kovoje dėl išlikimo pati aplinka skelbia laimėtojus ir pralaimėjusiuosius, tad norėdamos išlikti organizacijos turi užsitikrinti reikiamus išteklius. Šis modelis padarė didelį poveikį viešojo sektoriaus organizacijų analizei, naudojančiai „priklausomybės nuo išteklių" teoriją (Pfeifer and Salancik, 1978). Šias idėjas jau aptarėme anksčiau (4.3.6). Kaip ir strateginio pasirinkimo teorijos atveju, populiacijų ekologijos modelis gali būti naudojamas organizacinei kaitai galios santykių kontekste aiškinti (4.24 diagrama).

Kiekvienas iš šių modelių teikia gana darnų šiuolaikinių organizacijų vaizdą. Tačiau viešosios politikos tyrinėtoją ne tiek domina organizacinės kaitos teorijos, kiek tas faktas, jog „naujos" organizacinio racionalumo, efektyvumo ir kontrolės formos versle ir pramonėje tarnauja kaip pokyčių viešajame sektoriuje modeliai. Kaip pažymi Morganas (1986), kai kurios svarbios teorijos, devintąjį ir dešimtąjį dešimtmetį padariusios įtakos viešojo sektoriaus reformoms daugelyje šalių, buvo suformuluotos už organizacijų teorijos disciplinių ribų, nors buvo gana artimos situatyvinėms koncepcijoms. Todėl kaita, tiek

4.24 diagrama. Populiacijų ekologijos modelis

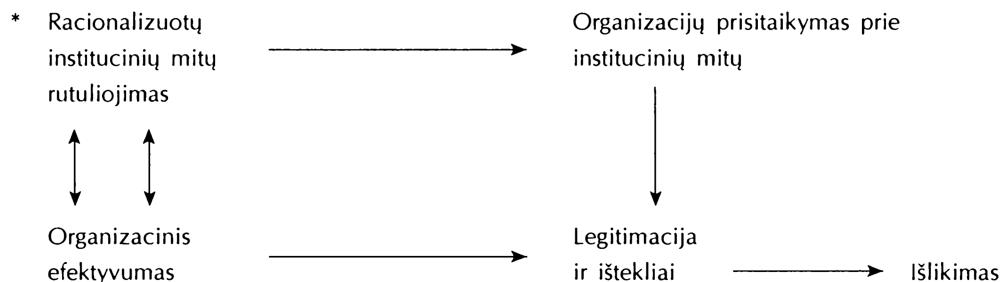


teorijoje, tiek praktikoje, dažnai buvo imituojama. Teoriniu lygmeniu tai reiškė, jog „viešojo sektoriaus vadybą“ veikė idėjos, perimtos iš privataus sektoriaus vadybos (Metcalfe, 1993), ir todėl kaip disciplina ji išliko gana eklektiška (Gunn, 1987).

Valdymo praktikoje tai reiškia, jog kaita daugiausia priklausė nuo sėkmės kriterijų verslo pasaulyje. Institucionalistinės koncepcijos teikia įtikinamą paaiškinimą, kodėl ši sėkmės imitacija tapo reikšmingų pokyčių viešojo sektoriaus organizacijose šaltiniu. Vėberiškoji viešojo sektoriaus pokyčių analizė juos galėtų interpretuoti kaip biurokratinio imperatyvo, kuriam reikia koordinacijos ir kontrolės, apraišką. Meyeris ir Rowanas (1977) siūlo kitokią koncepciją, pagal kurią kaitą lemia organizacijų pastangos inkorporuoti savo aplinkos (organizacijų tinklo) legitimacinius „mitus“ bei „ceremonijas“, kad užsitikrintų išteklius, tad ir garantuotą savo išlikimą.

Taigi naujojo viešojo sektoriaus vadybos metodus bei reformas galima traktuoti kaip mitus ir ceremonijas, kurias perėmusios organizacijos įgyja daugiau legitimacijos, stabilumo ir išteklių. Ilgainiui šie mitai ir ceremonijos institucijas verčia supanašėti, ir jos tampa izomorfiškomis savo aplinkos atžvilgiu. Kaita šia prasme gali būti laikoma ne tiek vėberiškojo racionalumo, kiek adaptacinės nuostatos padariniu: organizacijos atlieka ceremonijas, kurių iš jų tikimasi, ir laikosi mitų, kurie konstruoja ir legitimizuoja tai, kas laikoma „efektyvumu“. Konformizmas veda į sėkmę, o nukrypimas nuo vyraujančių mitų bei ceremonijų gresia nesėkme (4.25 diagrama).

4.25 diagrama. Kaita ir mitų įgyvendinimas



* Pvz., rinkos mitai; rezultatyvumo rodiklių ceremonijos.

Šaltinis: Pagal Meyer and Rowan (1977)

Di Maggio ir Powellas (1983, 1991), aiškindami organizacinę kaitą, taip pat naudojasi šia „institucinio izomorfizmo“ idėja. Pagal jų izomorfizmo modelį, organizacijos egzistuoja „laukuose“, kuriuos sudaro „tiekėjai, išteklių ir produktų vartotojai, reguliavimo agentūros ir kitos organizacijos, teikiančios panašias paslaugas arba produktus“ (Di Maggio and Powell, 1991:65). Laukai yra „struktūrizavimo“ proceso darinys, proceso, kuriam vykstant susiklosto tarporganizacinės vyravimo bei koalicinės struktūros; padidėja informacinis tam tikro lauko organizacijų krūvis; vyksta lauko dalyvių tarpusavio pažinimas.

Susiklosčius organizacijų laukui ima veikti jėgos, kurios jas daro vis labiau panašias viena į kitą. Izomorfizmas – tai procesas, kuriam vykstant organizacijos supanašėja su kitomis organizacijomis, esančiomis toje pačioje aplinkoje. Šį procesą gali lemti trys mechanizmai (Di Maggio and Powell, 1991:61–64).

- *Prievartinis:* formalus ir neformalus spaudimas, organizacijų naudojamas prieš kitas, nuo jų priklausomas organizacijas. Jam priklauso ir kultūriniai visuomenės, kurioje organizacija veikia, lūkesčiai.
- *Mimetinis:* netikrumo sąlygomis kaitą gali lemti pastangos kopijuoti arba imituoti kitas organizacijas, kurių veikla suvokiama kaip sėkminga.
- *Normatyvinis:* organizacijose veikiantys profesionalai gali jas pakeisti taip, kad jų struktūra taptų panaši į geidžiamą arba vyraujančią tam tikro lauko organizacijų struktūrą.

Modelis siūlo dviejų lygmenų prognozes:

- *Organizacinis lygmuo* (Di Maggio and Powell, 1991:74–76)
  1. Kuo labiau viena organizacija priklauso nuo kitos, tuo panašesnė į tą organizaciją jos struktūra ir elgsena.
  2. Kuo labiau centralizuotas organizacijos A išteklių tiekimas, tuo labiau organizacija A izomorfiškai keisis tapdama panaši į organizaciją, nuo kurios išteklių ji priklauso.
  3. Kuo mažesnis tikrumo dėl priemonių ir tikslų santykis, tuo labiau organizacija imituos tas organizacijas, kurių veikla jai atrodo sėkminga.
  4. Kuo mažiau apibrėžti organizacijos tikslai, tuo labiau organizacija imituos tas organizacijas, kurių veikla jai atrodo sėkminga.
  5. Kuo daugiau reikšmės teikiama akademiniam išsilavinimui renkantis personalą, tuo labiau organizacija supanašės su kitomis jos lauko organizacijomis.
  6. Kuo aktyviau organizacijos vadyba dalyvauja verslo bei profesinėse asociacijose, tuo didesnė tikimybė, kad organizacija supanašės su kitomis jos lauko organizacijomis.

- *Lauko lygmuo* (Di Maggio and Powell, 1991:76–77)
  1. Kuo labiau organizacijų laukas priklauso nuo vieno (arba kelių panašių) išteklių šaltinio (šaltinių), tuo aukštesnis izomorfizmo lygis.
  2. Kuo daugiau tam tikro lauko organizacija sąveikauja su valstybinėmis agentūromis, tuo didesnis izomorfizmas būdingas visam laukui kaip visumai.
  3. Kuo mažiau lauke regimų alternatyvių organizacinių modelių, tuo sparčiau jame vyksta izomorfizmo procesas.
  4. Kuo didesnis lauko technologinis netikrumas ar tikslų neapibrėžtumas, tuo spartesnė izomorfinė kaita.
  5. Kuo aukštesnis lauko profesionalizmo lygis, tuo platesnė instituciškai izomorfinė kaita.
  6. Kuo labiau laukas struktūrizuotas, tuo didesnis izomorfizmo laipsnis.

Šio izomorfistinio modelio privalumas yra tas, kad jis teikia sąvokinę schemą, kuria naudodamiesi galime analizuoti vidinės ir išorinės kaitos sąveiką. Šios knygos problematikos požiūriu, modelis teikia įtaigų paaiškinimą, kaip įvyko svarbūs pokyčiai šiuolaikinio viešojo sektoriaus struktūroje bei elgsenoje ir jo santykiuose su privačiu ir ne pelno sektoriumi. Ypač svarbios prognostinės tezės apie netikrumo ir neapibrėžtumo vaidmenį skatinant organizacijas imituoti sėkmingai veikiančius organizacinius darinius. Poslinkiai daugelio šalių viešajame sektoriuje į „vadybiškai" orientuotą sprendimų priėmimą, ypač tiekimą, patvirtina tezę, jog netikrumo ir neapibrėžtumo sąlygomis sėkmės modeliai turės didžiulės įtakos organizacinei kaitai.

Devintojo dešimtmečio susižavėjimas verslo „sėkmės" standartais yra vienas iš pavyzdžių, kaip viešasis sektorius didėjančio netikrumo sąlygomis griebėsi metodų, žadėjusių sėkmingą alternatyvą. Kitas izomorfistinio modelio aspektas, kuris, kaip atrodo, teikia įtikinamą poslinkių viešajame sektoriuje interpretaciją, yra organizacinės priklausomybės, kaip svarbaus konvergencijos veiksnio, samprata. Trys izomorfizmo mechanizmai taip pat teikia parankią schemą viešosios politikos pokyčių dinamikai analizuoti. Daug kas buvo daroma prievartiniu būdu, t.y. valdžia siekė pakeisti biurokratijos ir profesionalų struktūrą, kultūrą, tikslus bei misiją. Kartu su prievarta svarbų vaidmenį atliko imitacija: viešasis sektorius mėgino kopijuoti privataus sektoriaus praktiką.

Svarbus buvo ir normatyvinis spaudimas. Profesionalai yra natūraliai suinteresuoti tuo, kad organizacijos būtų vienodos arba panašios, nes tai palengvina bendravimą ir leidžia pakelti profesionalumo standartus. Profesionalai formuoja organizacijas taip, kad universitetai tampa panašūs vienas į kitą, o ligoninėse ir mokyklose įsigalioja tos pačios procedūros, klostosi vienodi karjeros siekio keliai, veikia panašios atlyginimo sistemos. Konkurencija tarp organizacijų, samdančių daug profesionalų, garantuoja, jog jos stengsis supanašėti, kad pritrauktų personalą ir vartotojus/klientus.

Modelis teikia ir sąvokinių priemonių, padedančių suprasti, kokių jėgų veikiamas formuojasi viešojo ir privataus sektoriaus santykis su „savanoriškumo" sektoriumi, pastarajam susidūrus su būtinybe „mokytis" iš tų organizacijų, nuo kurių finansavimo jis priklauso (Butler and Wilson, 1990). Tad strateginio pasirinkimo ir priklausomybės nuo išteklių koncepcijos nėra visiškai nebendramatės su institucionalistine Di Maggio ir Powello pozicija. Strateginio pasirinkimo teoretikas argumentuotų, jog būtent sprendimų priėmimo koalicijos yra pajėgios skatinti izomorfizmą ir konstruoti aplinkos įvaizdį. Priklausomybės nuo išteklių teoretikas pridurtų, jog šis procesas vyksta aplinkoje, kur veikia galingos formuojančios ir determinuojančios jėgos ir kur stiprios organizacijos veikia lygia greta su silpnomis, o šių priklausomybė nuo išteklių jas paprastai formuoja pagal vyraujančių organizacijų modelį.

❖ Kaitos skatinimas ir valdymas

Vadybines kaitos koncepcijas domina „praktinis" klausimas, t.y. kaip gali būti įvykdomi pokyčiai ir įveikiamas pasipriešinimas (žr. Hogwood and Gunn, 1984:256–258). Šio klausimo sprendi-

mo būdai, žinoma, priklauso nuo naudojamos vadybinės „metaforos". Pastaraisiais metais vadybinės koncepcijos užima vis reikšmingesnę padėtį diskusijose viešojo sektoriaus kaitos klausimu. Kaitos problematikoje vis labiau įsivyrauja privataus sektoriaus vadybos diskursas (vadybinių kaitos koncepcijų apžvalgą pateikia Wilson, 1992).

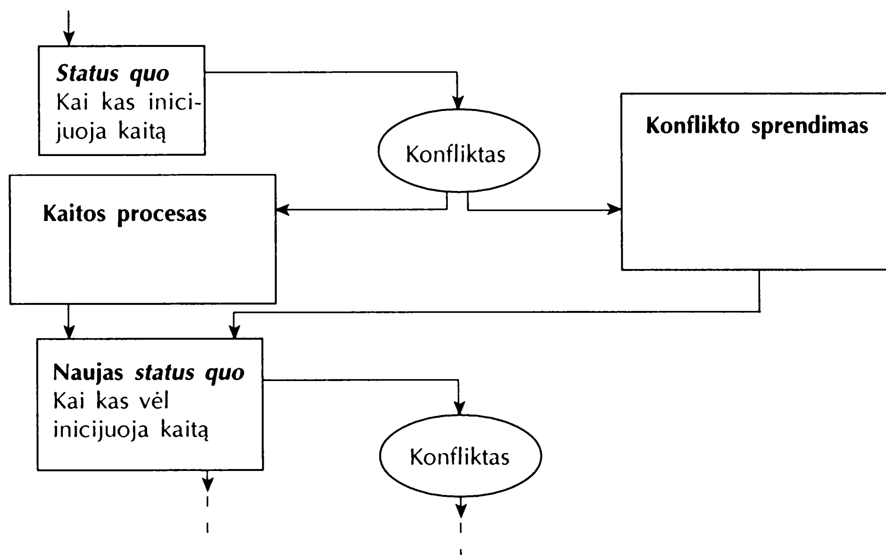
Kaip jau esame minėję, Peterso ir Watermano (1982) knyga laikoma vienu įtakingiausių tekstų, lėmusių viešojo sektoriaus reformos sampratą. Skaitytojams, norintiems susipažinti su vadybinėmis kaitos aiškinimo ir kaitos įgyvendinimo koncepcijomis, galima rekomenduoti bet kurį standartinį tekstą, naudojamą dėstant vadybos kursą (žr. Huczynski and Buchanan, 1991:520–546). Juose vyrauja dvi idėjos: kultūra ir lyderiavimas.

Vadybinės koncepcijos ypač pabrėžia viešojo sektoriaus „kultūros" keitimo būtinybę, esą jame turi daugėti verslo elementų ir mažėti biurokratinių (vėberiškąja „idealių tipų" prasme) (žr. Metcalfe and Richards 1987). Šio kultūrinio požiūrio genezę galima datuoti Peterso ir Watermano (1982) bei Dealo ir Kennedy (1982) darbais. Kultūrinės teorijos pabrėžia įsitikinimų, vertybių, nuostatų bei normų svarbą analizuojant organizacijų funkcionavimo būdus ir palieka nuošalėje aplinkos bei struktūros veiksnius. Tais laikais, kai viešasis sektorius buvo atsidūręs kritikos ugnyje, ypač pagal viešųjų sprendimų teoriją, kultūrinės koncepcijos buvo patrauklios tuo, kad žadėjo padėti sukurti naujas viešojo sektoriaus organizavimo/vadybos formas. Šių koncepcijų požiūriu, kaitos objektas yra ne tiek viešojo sektoriaus struktūros, kiek prielaidos ir nuostatos (arba ceremonijos ir ritualai), kuriomis tos struktūros grindžiamos (Huczynski and Buchanan, 1991:466); iš čia išplaukia, jog kaita gali būti traktuojama kaip „mokymosi procesas", kurio eigoje organizacijos adaptuojasi prie aplinkos (Schön, 1971).

Šioje kultūrinėje perspektyvoje galima svarstyti ir lyderių vaidmenį kaitos procesuose. Kaip pažymi Lane (1987:47), „lyderiavimo" šūkiai, kurie viešajame sektoriuje išpopuliarėjo devintąjį dešimtmetį, iš esmės skiriasi nuo didesnės demokratijos, kaip kaitos būdo, reikalavimų, keltų aštuntąjį dešimtmetį. Vadybinės koncepcijos ypač pabrėžia lyderių vaidmenį inicijuojant kaitą. Besidomintiems šiuo klausimu verta paskaityti skirsnius apie lyderiavimą vadybos vadovėliuose (žr. taip pat Huczynski and Buchanan, 1991:477–519). Vadybinės paradigmos pabrėžiamas lyderiavimo vaidmuo kelia klausimų dėl kaitos pobūdžio viešajame ir privačiame sektoriuje. Pavyzdžiui, anot Lane'o (1987:61), nors šiuolaikinėje mišrioje ekonomikoje demarkacijos linija tarp viešojo ir privataus sektoriaus yra gana problemiška, šie sektoriai vis dar smarkiai skiriasi savo tikslais ir aplinka. Lyderis privačiame sektoriuje vadovaujasi privačiais tikslais, o lyderis viešojo sektoriaus organizacijoje turi siekti platesnių „visuomeninių" tikslų; be to, viešojo sektoriaus aplinka yra stabilesnė už aplinką, kurioje veikia privataus verslo lyderis. Cleggas (1990), priešingai, argumentuoja, jog postmodernybės sąlygomis sparti kaita tiek privačiame, tiek viešajame sektoriuje yra įprastas gyvenimo faktas ne tik verslo lyderiui, bet ir viešojo sektoriaus organizacijos vadovui. O tokiomis sparčios kaitos ir netikrumo sąlygomis viešojo sektoriaus pastangos imituoti privataus sektoriaus kultūrą bei lyderiavimo principą, atrodo, patvirtina Di Maggio ir Powello (1983 ir 1991) izomorfistinio modelio prognozes.

Kaufman (1991; žr. taip pat 3.7.7 ir 4.3.8) argumentuoja, jog siekdami sėkmingai įveikti kaitos problemas turime suvokti kaitos ir konflikto ryšį. Jos siūlomą modelį iliustruoja 4.26 diagrama.

4.26 diagrama. Kaita ir konfliktas



Šaltinis: Pagal Kaufman (1991:130)

Kaitos procesas, jos požiūriu, paliečia skirtingas grupes su skirtinga galia, atstovavimu, ištekliais ir ryšiais. Kaitos pobūdį formuoja aplinka ir sprendimų priėmimo taisyklės (žr. 3.7.7). Grupės, siekdamos išspręsti konfliktą, imasi tiek vienašališkų (bylinėjimasis, pareiškimai spaudai, apeliavimas į taisykles), tiek ir bendrų veiksmų (dialogas, derybos, tarpininkavimas). ◆

4.6.4 Politikos kaita ir politinis mokymasis

Aptardami tai, kaip kaita analizuojama politinio ciklo koncepcijose (4.6.2), pastebėjome, jog kategorijos, kuriomis apibūdinami kaitos „tipai", yra gana problemiškos. Pabrėžėme, jog baigmės, perimamumo, tęstinumo sąvokų prasmė gali skirtis priklausomai nuo skirtingų vertybių bei įsitikinimų sistemų. Ar toks „idealių tipų" modelis mums padeda suprasti procesą, kuris iš esmės gali būti interpretuojamas kaip įsitikinimų kaita? Ar nederėtų analizuoti *įsitikinimų* apie politikos kaitą, o ne kaitos tipus? Sabatiero ir Jenkins-Smitho (eds) (1993) koncepcija, kuria dažnai pasiremdavome, pabrėžia būtinybę atsižvelgti į įsitikinimų dinamiką ir mokymosi procesą mėginant suprasti (ir numatyti) politikos kaitą:

> Politinis mokymasis – tai patirties nulemti palyginti tvarūs įsitikinimų bei elgsenos nuostatų pokyčiai, galintys paveikti individo arba kolektyvo įsitikinimų sistemos principus ...
> *(Sabatier and Jenkins-Smith (eds), 1993:42)*

Jų koncepcijai (tiesą sakant, visoms „tinklinėms" koncepcijoms) daug įtakos padarė Heclo, kuris argumentavo:

Tikroji užduotis nėra proceso arba turinio išskaidymas, veikiau turime išsiaiškinti santykius, kurie [juos] sieja; negalime hipostazuoti kolektyvų taip, tarsi jie būtų sprendimų priėmėjai, o turime mėginti išsiaiškinti sąveikų tinklus, iš kurių gimsta vienokia ar kitokia politika. Teorija, politiką suvokianti mokymosi ir adaptavimosi kategorijomis, mano įsitikinimu, yra perspektyviausia analitinių ir realistinių politikos studijų kryptis.

(Heclo, 1972:106)

Sabatieras ir Jenkins-Smithas argumentuoja, jog įsitikinimų sistema yra tas „šablonas, pagal kurį turi būti matuojama politinių koalicijų ar politikos turinio kaita" ((Sabatier and Jenkins-Smith (eds), 1993:54). Taigi PK modelis mus ragina į kaitą žvelgti ne kaip į stadijų apibrėžiamą procesą, o kaip į procesą, kurį į priekį varo politikos posistemių, išorinių įvykių ir stabilių parametrų sąveika. Kaita čia konceptualizuojama kaip politikos posistemių „mokymosi" procesas. Kalbant apie baigmės problematiką, modelis leidžia padaryti išvadą, kurią paprastai daro „stadijinė" analizė: kad politikos branduolys kinta labai pamažu, išskyrus momentus, kai įvyksta esminiai vyraujančios posistemių koalicijos įsitikinimų lūžiai. Kaita labiau tikėtina antriniame politinių įsitikinimų lygmenyje. (Šią radikalios kaitos, kaip reto įvykio, temą plėtoja ir „pertraukiamos pusiausvyros" modelis.)

Mokymosi modeliai teikia integruotą politinio proceso kaitos vaizdą, kuris gali būti išeities pozicija tiems viešosios politikos ir viešųjų organizacijų tyrinėtojams, kuriems rūpi tokie klausimai: kaip politikos formuotojai „mokosi"? kaip viešoji politika gali skatinti organizacijų mokymosi procesą? kaip viešoji politika gali skatinti platesnį socialinį mokymąsi? kaip galėtų spartinti patį mokymosi procesą? Į šiuos klausimus pateikiama įvairių atsakymų.

Panagrinėsime du susisiekiančius modelius: organizacinį ir socialinio mokymosi modelį.

❖ Politikos mokymasis organizacijose

Organizaciniai politikos mokymosi modeliai atkreipia mūsų dėmesį į tai, kaip organizaciniame kontekste mokosi žmonės ir politikos formuotojai. (Apie ŽIV modelio perspektyvą šiuo klausimu žr. Collin, 1994b.) Pagrindiniai diskusijos tekstai (šalia Sabatier and Jenkins-Smith (eds), 1993), išdėstyti daugmaž chronologine jų pasirodymo tvarka, yra šie:

- Deutsch (1963)
- Vickers (1965, 1968, 1983)
- Beer (1966, 1975)
- Etzioni (1968)
- Schein (1969)
- Schön (1971)
- Hampden-Turner (1971)
- Argyris and Schön (1978)
- Argyris (1985)

- Etheridge (1981, 1985)
- Metcalfe (1978, 1981, 1993)
- Browne and Wildavsky (1984, 1987)
- Morgan (1986)
- Metcalfe and Richards (1992)
- Lindblom (1990)
- Lindblom and Woodhouse (1993)
- Haas (1990)
- Collingridge (1992) ◆

Viešosios politikos analizės požiūriu labiausiai išplėtotą mokslumo koncepciją teikia Sabatieras ir Jenkins-Smithas. Deutschas ir Vickersas (žr. 3.7.5, 3.7.6) vieni iš pirmųjų mokslumo ir mokymosi idėjas pritaikė politinio proceso analizei. Staffordo Beero darbais rėmėsi kibernetinės gyvų (ir žmogaus sukurtų) „savireguliuojančių" sistemų mokymosi koncepcijos. Etzionio 1968 metų knyga *The Active Society,* kurios idėjos sulaukė tikro pripažinimo tik 1990-aisiais, propagavo mokslios visuomenės, kur piliečiai aktyviau dalyvautų politikos formavimo ir įgyvendinimo procesuose, idėją. Siekdamas padidinti šio dalyvavimo aktyvumą jis siūlė gana radikalias valdymo organizacijos reformas.

Scheinas ir Hampden-Turneris savo organizacines koncepcijas plėtojo verslo/vadybos idėjų pagrindu ir kėlė novatorišką klausimą apie tai, kaip vyksta mokymosi procesas ir kaip jį reikėtų tobulinti. Scheinas, verslo vadybos konsultantas, argumentavo, jog idealus atvejis būtų toks, jeigu kliento ir konsultanto santykiai būtų tokie, kad vyktų „abipusio mokymosi" procesas. Hampden-Turneris kėlė „ląstelinių" organizacijų, kuriose toks abipusio mokymosi procesas galėtų vykti lengviau, idėją. Viena svarbiausių šios problematikos studijų aštuntąjį dešimtmetį buvo ir išlieka Schöno stabilios valstybės studija, taip pat vėlesnis jo darbas kartu su Argyrisu. Šis jų bendras darbas naujai sužadino domėjimąsi mokymosi/mokslumo idėjos taikymo galimybėmis aiškinant organizacijų elgseną.

„Vadybinę" viešosios politikos idėją pirmasis iškėlė Metcalfe'as aštuntąjį dešimtmetį, ir vėliau plėtodamas mokymosi/mokslumo idėjas išrutuliojo specifinę viešojo sektoriaus valdymo/vadybos koncepciją. Kitas ankstyvas mokymosi/mokymo modelio taikymo mėginimas buvo Etheridge'o darbai (1981 ir 1985); jiems įtakos turėjo Maslowo teorijos. Etheridge'as (1981) telkia dėmesį į tai, kaip mokymosi/mokslumo procesas vyksta valstybinių organizacijų individualių sprendimų priėmėjų lygmenyje, vėliau (Etheridge, 1985) šį mokymosi procesą jis apibūdina kaip „supratimo ir efektyvumo kaitą". Supratimo kaitą, jo nuomone, operacionalizuoja: didėjantis realizmas; intelektinė integracija; reflektyvios savivokos atsiradimas (Etheridge, 1985:66).

Browne'as ir Wildavsky iškėlė politikos vertinimo ir įgyvendinimo, kaip nuolatinio mokymosi proceso, koncepciją: organizacija čia konceptualizuojama kaip savireguliuojantis procesas. Šia koncepcija naudojosi Lindblomas, kai plėtojo savo idėjas apie kliūčių politiniam procesui šalinimą. Collingridge'as mokymosi modelį (ir Lindblomo inkrementalizmą) pritaikė „didžiųjų" sprendimų Europoje ir Amerikoje analizei. Analizuodamas sprendimų priėmimą tarptautinių organizacijų lygiu mokymosi modelius naudojo Erns-

tas Haasas, kuris, remdamasis Deutschu ir kitais (Argyris and Schön; Etheridge), argumentavo, jog tarptautines institucijas (tokias kaip JT ir Pasaulio bankas) galima perorganizuoti taip, kad jos taptų efektyvesnės.

❖ Mokymasis ir kaita

C. Argyris and D. Schön, *Organizational Learning*, 1978

Šis veikalas, kartu su Schön (1971), yra pagrindinis mokymosi modelio šaltinis. Argyrisas ir Schönas atkreipia dėmesį į paradoksalų organizacijų gyvenimo faktą: stabilumo poreikį ir kartu kaitos būtinybę. Dėl to susiklosto sudėtingas ir painus individų veiklos organizacijose kontekstas. Viena vertus, jie turi laikytis gynybinės ir konkurencinės nuostatos, kita vertus, jie turi veikti kooperatyviai ir vadovautis visumos interesais. Nors „oficialioji teorija" skelbia, jog organizacijos yra atviros ir komunikatyvios, realybė (vyraujanti teorija) yra tokia, kad jos paprastai funkcionuoja pagal „modelį 1":

- *Modelis 1, viengubas ciklas:* Šiame modelyje individai siekia realizuoti asmeninius tikslus, sumažinti savo priklausomybę nuo kitų, apginti savo įsitikinimus ir apsisaugoti nuo kaitos. Mokymasis čia vyksta vien individų lygmeniu, ir jo tikslas tėra – išsaugoti individo padėtį. Toks mokymasis skatina konformizmą, tarpusavio nepasitikėjimą, nelankstumą ir uždarumą. Nors šis modelis toli gražu nėra palankus kaitai ir adaptacijai, būtent jis vyrauja viešosiose organizacijose.

Todėl Argyrisas ir Schönas siūlo kitą, „dvigubo ciklo" mokymosi modelį:

- *Modelis 2, dvigubas ciklas*: Šiame modelyje sprendimų priėmimo procesas grindžiamas atvirai gaunama informacija ir kooperatyviais veiksmais. Modelyje 2 galimos jungtinės pastangos restruktūrizuojant organizacines normas, strategijas bei prielaidas ir taip organizaciją darant imlesnę kaitai.

Modelyje 1 mokymasis gali sukurti tik gynybinę strategiją, o modelis 2, jų įsitikinimu, teikia priemonių, padedančių aktyviai adaptuotis prie pokyčių. Gynybinis modelis 1 „teršia" (Argyris, 1985) sprendimų priėmimo procesą, daro jį nelankstų ir priešišką kaitai. Organizacijos vadovybė turi stengtis sudaryti tokią aplinką, kurioje galėtų vykti „dvigubo ciklo" mokymosi procesas.

Les Metcalfe, „Public management: from imitation to innovation", in Kooiman (ed.), 1993

Metcalfe'as vienas pirmųjų, dar aštuntąjį dešimtmetį, naudojosi mokymosi/mokslumo modeliu. Šiame rašinyje jis pateikia tokį apibendrinimą:

> Politinėje viešojo valdymo aplinkoje ypač sunku išjudinti ir palaikyti mokymosi procesus. Individo mokymasis yra psichologinis procesas. Organizacijos mokymasis yra politinis proce-

sas. Svarbiausias viešosios vadybos uždavinys – sukurti makro lygmens institucinio mokymosi pajėgumus dorojantis su aplinka, kur veikia privati vadyba. Tačiau įprastieji politiniai procesai dažnai blokuoja tokio mokymosi galimybę, nes ideologija leidžia atmesti duomenis, o suinteresuotos grupės priešinasi vykdomos politikos įvertinimui ir kaitai ... viešojo valdymo reformos turėtų siekti veikiau struktūrinės, o ne direktyvinės pertvarkos. Jos turi kurti adaptacines sistemas, o ne specifinių reformų projektus (p. 107–108).

Pasak Metcalfe'o, nauja viešosios politikos tyrimų darbotvarkė savo dėmesį turi telkti į tarporganizacinių tinklų mokslumo pajėgumus mėginant kurti tokios struktūros tinklus, kurie leistų pakelti viešųjų paslaugų kokybę.

David Collingridge, *The Management of Scale,* 1992

Ar išties viskas priklauso nuo masto? Ar inkrementalistinis mokymosi modelis išties netinka analizuojant „didžiuosius" sprendimus, kurie reikalauja plataus masto strateginio planavimo? Ar tokiai analizei labiau tinka sistemiškesni modeliai?

Šioje knygoje autorius analizuoja keliolika didžiųjų strateginių atvejų: daugkartinio naudojimo erdvėlaivio projektą; atominę energetiką; Šiaurės jūros naftą; videotekstą; plataus masto irigacijos projektus; [aukštuminių statybų] projektus. Racionalus mokymasis, jo nuomone, yra bandymų ir klaidų procesas. Tačiau remdamasis konkrečių atvejų analize jis parodo, jog bandymų ir klaidų metodu nebuvo naudojamasi, todėl buvo daroma rimtų klaidų, o projektai „neduodavo žadėtos naudos ... arba jeigu jos duodavo, tai veikiau dėl atsitiktinės sėkmės, o ne dėl gero vadovavimo" (p. 186). Bandymų ir klaidų metodą apibūdina šios taisyklės:

- turi būti atliekami lokaliniai bandymai, kurių kaštai nėra dideli net nesėkmės atveju;
- daromi pakeitimai savo pobūdžiu turi būti inkrementiniai;
- bandymų rezultatai turi pasireikšti per trumpą laiką;
- kritinės analizės energija turi atitikti galimos klaidos kaštų dydį;
- sprendimo priėmimo procese turi dalyvauti skirtingos interesų grupės;
- politinė galia turi būti išskaidyta tarp šių grupių;
- sprendimas turi išreikšti šių grupių kompromisą;
- veiksmai turi būti koordinuojami tarpusavio sąveikos būdu, o ne planuojami iš centro. ◆

„Stadijinės" analizės kritika atrodo įtikinamiausia, kai nagrinėjame priimtos politikos įgyvendinimo – vertinimo – baigmės fazę. Atrodo, jog nė viena iš šių sąvokų reikiamai nenušviečia to, kas vyksta posprendiminėje tam tikros politikos realizavimo fazėje. Šiuo požiūriu, mokymosi/mokslumo modelis, kurį teikia Sabatier and Jenkins-Smith (eds) (1993), yra kur kas pranašesnis už euristinį politinio ciklo modelį. Kaip teigia Browne'as ir Wildavsky (1974), įgyvendinimas ir vertinimas turėtų būti analizuojamas veikiau kaip nenutrūkstantis, takus, evoliucinis procesas, o ne kaip atskirų stadijų seka. Mokymosi/mokslumo modelis taip pat siūlo specifinę normatyvinę koncepciją: politinis procesas turi būti orientuojamas taip, kad daugiau galimybių teiktų reikštis politinio moky-

mosi/mokslumo galioms (plg. Lindblom, Metcalfe), taip pat skatintų bendresnį „socialinio mokymosi“ procesą.

Socialinio mokymosi modeliai

„Socialinio“ mokymosi koncepcijos vadovaujasi bendresniu (ir kritiškesniu) požiūriu į mokymosi vaidmenį žmogiškųjų problemų sprendimo procese. Jeigu organizacinis modelis savo dėmesį telkia daugiausia į politikos elitą, kaip į individus (žr., pvz., Etheridge, 1981) arba kaip į organizacijas (žr. Haas, 1990), tai „socialinėse“ koncepcijose aiškinamasi, kaip mokymosi procesas vyksta visuomenėje kaip visumoje ir kaip jis galėtų būti skatinamas ir tobulinamas. Šių koncepcijų ištakos – tai pirmiausia planavimo ir ekonomikos plėtros studijų sritis.

❖ **Pagrindiniai tekstai**

- Mumford (1938)
- Dunn (1971)
- Friedmann (1973, 1979, 1984, 1992)
- Friedmann and Hudson (1974)
- Michael (1973)
- Ackoff (1977)
- Korten (1980)
- Korten and Klaus (eds) (1984: antologija, kurioje surinkti svarbiausieji šios tematikos rašiniai)

Kontekstą visiems šiems tekstams teikia Etzioni (1968), Schein (1969), Hampden-Turner (1971), taip pat Schöno ir Argyriso idėjos. ◆

Glaustai išdėstykime šių idėjų istoriją. (Remiamės tuo, kaip ją dėsto Johnas Friedmanas ir Parsonsas, 1976.) Aštuntąjį dešimtmetį vis labiau pradėjo reikštis nusivylimas technologija, technokratija, didžiaisiais projektais ir centralizacija. Kaip ir dera, atsirado pranašų, prabilusių apie alternatyvią socialinę ir ekonominę tvarką, kur prioritetas būtų teikiamas mažesniems ir žmogiškesniems mastams, kur labiau būtų rūpinamasi vietos bendruomene ir solidarumu: paminėtini pirmiausia Kohras (1957, 1973, 1975), Schumacheris (193) ir Illichas (1975a). Tačiau nors jie piešė patrauklias alternatyvios visuomenės vizijas, jų siūlomi keliai į šį naują šaunųjį pasaulį atrodė nelabai patrauklūs. „Socialinio mokymosi“ idėjos iškilo šiame susirūpinimo bendruomene kontekste ieškant naujų planavimo formų, kurios socialinę ir ekonominę pažangą darytų žmogiškesnę. Įtakos joms turėjo ir kibernetikos idėjos bei sistemų teorija. Edgaras Dunnas ir Johnas Friedmanas buvo įtakingiausios šio debato figūros. Tradicija, kuriai juos galima priskirti, siekia Dewey (1927, 1938) ir Mumfordą (1938), o per pastarąjį – Ebenezerį Howardą ir galiausiai anarchistą Piotrą Kropotkiną, „savitarpio pagalbos“ idėjinį tėvą.

„Socialinio mokymosi“ teorijų istorija prasideda nuo Dewey ir Mumfordo, ypač pastarojo, darbų, nes, kaip pastebi Friedmannas (1984:190), būtent jų darbai numatė daugu-

mą pokario teoretikų temų. Tačiau Dewey idėjos apie moksliškesnį ir demokratiškesnį planavimą ir Mumfordo propaguota planavimo idėja – planavimą suvokianti kaip demokratijos plėtros ir žmogaus išlaisvinimo kelią – realaus atgarsio sulaukė tik 1971-aisiais, pasirodžius Edgaro Dunno knygai apie ekonominę ir socialinę plėtrą kaip socialinio mokymosi procesą. Dunno, ekonomisto, darbai savo dvasia labai artimi buvo Dewey pragmatinei/eksperimentalistinei filosofijai. Anot Dunno, beveik visi socialiniai mokslai remiasi prielaida, perimta iš klasikinių fizikos mokslų, jog žinios gali būti kaupiamos ir taikomos socialinėms problemoms spręsti lygiai taip pat, kaip fizikoje – neatsižvelgiama į pamatinį faktą, jog žmogiškasis mokymasis iš esmės yra socialinis procesas. Žmogiškasis pažinimas yra sudedamoji socialinio pasaulio dalis. Tad jeigu siekiame palengvinti socialinių ir ekonominių problemų sprendimą, turime suvokti, jog mokymasis pirmiausia turi vykti socialiniu lygiu. Dunnas ragino kurti tokias organizacijų formas, kurios sudarytų sąlygas socialiniam eksperimentavimui, tad ir veiksmingesniam socialinio mokymosi procesui.

Idėją, kad nedidelės „ląstelinės" organizacijos, kur vyktų eksperimentavimas ir naujovių išbandymas, galėtų tapti viešosios politikos (ir planavimo bei vystymo strategijų) pagrindu, nagrinėjo ir plėtojo vėlesni teoretikai. Bene didžiausias indėlis į šią paradigmą buvo Johno Friedmanno knyga *Retracking America* (1973), kurioje ši idėja buvo pritaikyta planavimo teorijos sričiai. Šioje paradigmoje planavimas suvokiamas kaip mokymosi procesas, kylantis nuo „socialinės novacijos" ir „tarpusavio mokymosi". Planavimas turi remtis sutelktomis asmeninėmis skirtingų žmonių, susiduriančių su bendra problema, žiniomis. Planuotojai ir ekspertai turi atsisakyti savo pretenzijų į „objektyvų" žinojimą ir atvirai pripažinti savo vertybines orientacijas. Tarpusavio mokymąsi labiausiai skatina dialogas ir pasitikėjimo atmosfera – idealiai jis vyktų nedidelėse grupėse, kur kiekvienas gali išsakyti savo idėjas. Politinių implikacijų požiūriu, šis modelis radikaliai skiriasi nuo „organizacinio" mokymosi koncepcijų:

> Socialinio mokymosi idėja siūlo politizuoto planavimo modelį. Ji taip pat siūlo modelį, kaip skatinti „iš apačios" kylančias novacijas. Gali atrodyti, jog decentralizuota, nekoordinuota, dažniausiai disponuojanti tik minimaliais finansiniais ištekliais, novacinė socialinė praktika būtų labai silpna ir neefektyvi. Tačiau ... ląstelinė organizacija skatina tinklų formavimąsi, socialinių sąjūdžių bei koalicijų atsiradimą, o tai gali būti didžiulė potenciali jėga kovoje dėl struktūrinės pamatinių institucijų, tarp jų ir valdžios institucijų, pertvarkos ... Valstybė paprastai bijo „iš apačios" kylančios politikos: ji kalba tik apie dalyvavimą, bet ne apie įgalinimą. Tačiau politizuotas planavimas reikalauja aktyvios bendruomenės, kuri geba bent iš dalies kontroliuoti savo gyvenimo sąlygas ir kelti ieškinius valstybei ... Planavimas, grindžiamas socialinio mokymosi idėja, gali svariai prisidėti ... pertvarkant politinio valdymo struktūras. Galutinis šios kovos tikslas turi būti šis: planavimas „iš apačios", kuris tiksliai atspindi tikruosius žmonių, reprodukuojančių savo socialinę būtį, interesus.
> *(Friedmann, 1984:194)*

Pats Friedmannas pripažįsta, jog tai tėra utopinis projektas; ir vis dėlto šis modelis teikia svarbių įžvalgų į viešosios politikos realybę paskutinįjį šio šimtmečio dešimtmetį.

Modelis siūlo alternatyvą vyraujančiai viešosios politikos paradigmai, kurią apibrėžia įeigos – išeigos, tiekėjo (gamintojo) – vartotojo kategorijos. Socialinio mokymosi koncepcijos pabrėžia, jog patys žmonės yra savo visuomeninio gyvenimo sąlygų kūrėjai: jie nėra tik vartotojai, laukiantys viešųjų gėrybių viešojo tiekimo konvejerio gale. Demokratija, valdžia, politika, dalyvavimas bendruomenės gyvenime yra priemonės, kuriomis naudodamiesi žmonės geriau gali pažinti save pačius ir geriau suprasti socialines, ekonomines bei kitokias problemas. „Problemų sprendimas" yra visuomenės mokymosi procesas ir todėl, kaip Dunnas argumentavo 1971 m., jei išties siekiame ateityje geriau, nei nesenoje praeityje, pasitarnauti „žmogiškosios padėties" gerinimo tikslui, tai privalome ieškoti būdų, kaip viešąją politiką padaryti žmonių mokymosi, o ne vien jų vartotojiškų interesų tenkinimo priemone. Galbūt ateinantį tūkstantmetį šio viešosios politikos formavimo ir įgyvendinimo modelio implikacijos atsiras tiek išsivysčiusių, tiek besivystančių šalių politinėje darbotvarkėje.

❖ **Alternatyvi paradigma?**

Kortenas (1984) siūlo „labiau į žmogų orientuotą" plėtojimo strategiją. Svarbiausieji jos bruožai yra šie:

- radikali sprendimų priėmimo proceso decentralizacija;
- be ekspertų vyravimo pliuralistinis sprendimų priėmimas;
- viešosios politikos „įgalinimo" strategija, skatinanti ir padedanti žmonėms patiems spręsti savo problemas;
- „savireguliuojančių" organizacinių struktūrų ir procesų atsiradimo skatinimas;
- gamybos ir vartojimo būdų, grindžiamų vietos nuosavybės santykiais, skatinimas.

Ar galima teigti, jog per pastarąjį dešimtmetį ši darbotvarkė buvo perinterpretuota vadybinėmis/rinkos sąvokomis? Palyginkite tai su Osborne and Gaebler (1992).

Naujesnę „įgalinimo" ir „plėtojimo" idėjų versiją Friedmannas pateikia darbe Friedmann (1992). ◆

4.7 PAŽADAS IR TESĖJIMAS: POVEIKIO IR REZULTATŲ VERTINIMAS

❖ **Brian W. Hogwood, *Trends in British Public Policy*, 1992**

Mėginant suvokti ilgalaikes politikos kaitos tendencijas neišvengiamai tenka naudotis įprastais matais ... Tačiau standartiniai statistiniai duomenys ne visada atskleidžia esmines viešosios politikos kokybės ir turinio problemas ... Iškyla pavojus, kad matuojant išmatuojamus ir kvantifikuojamus dalykus gali būti nuslepiamos arba į šalį nustumiamos kai kurios esminės problemos. Ypač per

pastarąjį trijų–penkių dešimtmečių periodą daugelyje svarbių politikos sričių Vakarų valstybių veikla vyko tokiomis formomis, kurios negali būti išmatuojamos tokiais įprastais rodikliais kaip viešųjų išlaidų ir biurokratijos dydis ... (p. 5)

David Marsh and R.W. Rhodes (eds), *Implementing Thatcherite Policies,* 1992

Modernioje britų politikoje būta nedaug tokių „revoliucijų" kaip vadinamoji „Thatcher revoliucija". Šiame straipsnių rinkinyje analizuojamos įvairios viešosios politikos sritys ir mėginama nustatyti įvykusios kaitos bei tęstinumo mastą. Ar Thatcher revoliucija išties padarė didelį poveikį politikai?

Atsakymai nėra vienareikšmiški. Viena vertus, Thatcher revoliucija radikaliai pakeitė valdymo ideologiją. Politika ir organizacijos išties pasikeitė. Tačiau, kaip argumentuoja daugelio straipsnių autoriai, realybė nevisiškai atitiko retoriką.

Rinkinio sudarytojai daro išvadą, jog Thatcher reformų reikšmė buvo pervertinta, nes analitikų dėmesys buvo koncentruojamas veikiau į įstatymus, o ne į rezultatus:

> tik būstų politikoje Vyriausybė pasiekė savo politinius tikslus. Kitose trijose pagrindinėse srityse – darbo santykių, privatizacijos ir vietos valdžios reformos srityse – daug kas pasikeitė pasikeitusių įstatymų, bet ne rezultatų prasme. Pavyzdžiu gali būti darbo santykių sritis: įstatymai smarkiai apkarpė profesinių sąjungų galias, tačiau nepakeitė darbo santykių įmonės lygmeniu, o tai buvo svarbiausias lygmuo, nes Thatcher siekė pakeisti profesinių sąjungų ir darbdavių jėgų balansą pastarųjų naudai (p. 186).

Direktyvinis (nekonsensualistinis) Thatcher politikos stilius, autorių įsitikinimu, labai mažino jos įgyvendinimo efektyvumą. ◆

Po gimimo, gyvenimo ir mirties išlieka dar vienas probleminis politikos ciklo aspektas: ką išties duoda vienokia ar kitokia politika? Paprastam piliečiui vienas iš veiksnių, lemiančių jo požiūrį į dalyvavimo politiniame procese vertę, yra tai, ar politikai tesi savo pažadus. Jis sprendžia pagal rezultatą (žr. Almond and Verba, 1989). Kaip matėme antrojoje dalyje, pramoninių šalių rinkėjų elgsenos tyrimai aiškiai rodo, jog rinkimams artėjant elektorato dėmesys paprastai krypsta į ekonominių pažadų ir rezultatų santykį (žr. Lewis-Beck, 1990:151). Jaučiantys, jog politinė sistema jiems nieko negali duoti, sprendžia klausimą, ar verta dalyvauti politiniame procese atsižvelgiant į tikėtinus jo padarinius (Lindblom and Woodhouse, 1993:104–113). Tad piliečio kaip vartotojo požiūriu šis klausimas yra esminis. Ar sveikatos apsaugos politika išties pagerino visuomenės sveikatą? Ar švietimo politika padidino apsišvietusių žmonių skaičių? Ar aplinkosaugos politika turėjo pozityvaus poveikio aplinkai? Ar teisėsaugos politika sumažino nusikalstamumą ir mūsų gyvenimą padarė saugesnį? Kitaip sakant, ar politinis procesas padėjo spręsti problemas, ar jas tik dar labiau apsunkino? Gavęs tokius klausimus patyręs politikos analitikas veikiausiai atsakys, kad viskas priklauso nuo to, kokiomis vertybėmis vadovaujamasi sprendžiant apie politi-

kos rezultatą ir kas laikoma „gėrybėmis". Kaip pabrėžia Weissas (1972:32), „skirtingi žmonės, remdamiesi tais pačiais duomenimis, gali padaryti visiškai skirtingas išvadas" apie tai, ar rezultatyvi buvo vykdomoji politika ir kokį realų poveikį ji padarė.

❖ Poveikio įvertinimas

Kaip rašo Rossi ir Freemanas (1993:215):

> Poveikio įvertinimas yra mėginimas nustatyti, ar intervencija pasiekia numatytą rezultatą. Tokie įvertinimai negali būti visiškai tikslūs, o tik daugiau ar mažiau įtikinami ... Pagrindinis poveikio įvertinimo tikslas – nustatyti „grynąjį" intervencijos rezultatą, t.y. intervencijos poveikį, atsietą nuo galimos kitų procesų ir įvykių įtakos elgsenai arba sąlygoms, į kurias intervencija buvo nukreipta.

Naudojami tokie vertinimo metodai:

- problemos/situacijos po intervencijos palyginimas su problema/situacija iki intervencijos;
- eksperimentavimas, kai tikrinamas intervencijos poveikis tam tikrai sričiai arba grupei; jis lyginamas su tuo, kas nutinka sričiai arba grupei, kuri nėra tos intervencijos objektas;
- intervencijos naudos lyginimas su jos kaštais;
- modelių naudojimas siekiant suprasti ir paaiškinti, kas įvyko dėl vykdytos politikos;
- kiekybiniai ir kokybiniai politikos, arba programos, sėkmės/nesėkmės vertinimo metodai;
- specifinių politikos, arba programos, tikslų realizavimo masto palyginimas;
- rezultatyvumo rodiklių naudojimas sprendžiant klausimą, ar tikslai buvo pasiekti. ◆

Kokį poveikį padarė tam tikra politika? Atsakymas į šį paprastą klausimą yra sudėtingas ir labai politizuotas. Kaip bus vertinamas programos poveikis, pavyzdžiui, „gyvenimo kokybei", priklausys nuo to, kaip interpretuojama „gyvenimo kokybės" sąvoka. Politikos išeiga yra politikos „įeigos" – lūkesčių, vertybių, įsitikinimų bei kultūros – rezultatas. Politikos padarinių analizė gali priklausyti nuo to, kieno vežime sėdi analitikas. Jamesas Q. Wilsonas suformulavo du dėsnius, paaiškinančius politikos padarinių vertinimo skirtingumus. Pirmasis dėsnis skelbia, jog jeigu tyrimą atlieka tie, kurie politiką įgyvendina (arba jų bičiuliai), tai tyrimas parodo, kad ji davė gerų rezultatų. Jeigu (kaip skelbia antrasis dėsnis) tyrimą atlieka nepriklausomi analitikai, tai jo rezultatai negatyvūs:

> Tyrimuose, kurie atitinka pirmąjį dėsnį, naudojamasi pačios agentūros duomenimis apie tai, kuo ji užsiima ir ką pasiekia; nagrinėjama laiko atkarpa ... kuri maksimizuoja geidžiamo rezultato pastebėjimo tikimybę; minimizuojama paieška kitų kintamųjų, kurie taip pat galėtų paaiškinti stebimą rezultatą. Tyrimams, kurie atitinka antrąjį dėsnį, duomenys renkami nepriklausomai nuo agentūros; nagrinėjama trumpa laiko atkarpa, kuri minimizuoja geidžiamo rezultato pasirodymo tikimybę arba, jeigu jis pasirodo, leidžia jį paaiškinti kaip laikiną reiškinį ... ir maksimizuojama paieška kitų kintamųjų, kurie taip pat gali paaiškinti stebimą rezultatą.
> *(Wilson, 1973:132–134)*

Kitaip sakant, politikos poveikio vertinimas yra iš esmės vertybinis, o ne faktologinis klausimas: skaičiai rodo tai, ką politikai nori matyti. O tai gali reikšti, jog vertinimas neišvengiamai yra šališkas. Rossis (kn. Rossi and Freeman, 1993:446) tai sieja su vertinimo tyrimų „geležiniu dėsniu“: kuo geresnis vertinamasis tyrimas, tuo mažiau tikimybės, jog bus atrasti pozityvūs politikos rezultatai! Kvantitatyvinė politikos poveikio problemai analizė paprasčiausiai gali būti politinio proceso legitimizacijos būdas, neteikiantis realaus politikos ar programos rezultatyvumo įvertinimo. Kai politikos formuotojai naudojasi tyrimais, kad išsiaiškintų vykdomos politikos poveikį nusikalstamumui, valkatavimui, nedarbui, sveikatos apsaugai, švietimo kokybei ir t.t., kartu jie formuoja kontekstą ir darbotvarkę, kur apibrėžiamos ir konstruojamos problemos. Šia prasme poveikio vertinimas mus grąžina į politinio ciklo pradžią – į problemos apibrėžimo ir darbotvarkės formavimo stadiją. Įvertinimo tikslas – parodyti, kaip tam tikra politika „veikė/neveikė“, davė/nedavė lauktų rezultatų, ir kartu mėginama pagrįsti tam tikrą problemos konstravimo būdą bei valdžios pasirinktos politikos pagrįstumą. Toks vertinimas neišvengiamai susiduria su kitų politinių partijų, interesų grupių, „minties tankų“, tyrinėtojų vertinimais, jiems savo ruožtu mėginant parodyti, jog politika/programa neveikia, ir kartu keliant savo siūlymus, apibrėžimus bei konstruktus. Kiekybinio vertinimo kritikams politinis vertinimo pobūdis reiškia, jog būtinos „kokybinės“ vertinimo formos (darbas su žmonėmis, gilinimasis į jų problemas), kurios atsvertų deformuojantį ir dehumanizuojantį tariamai objektyvių faktų ir skaičių poveikį (Lincoln and Guba, 1985); (žr. ir apie kontrolės/konsensuso mišinį, 4.4.8).

Politikos poveikio įvertinimo problema tampa dar sudėtingesnė lyginant skirtingas šalis. Įvairios šalys kaupia ir naudoja skirtingus duomenis, ir šie duomenys priklauso specifiniam kontekstui, tad statistinių rodiklių lyginimas yra gana įtartinas užsiėmimas. Ir nors egzistuoja akivaizdžios metodologinės tokio lyginimo problemos, dabarties pasaulyje rezultatai lyginami naudojant duomenis, kuriuos teikia tokios tarptautinės organizacijos, kaip ES ir EBPO. Politikos analitikai, politikos formuotojai ir politikai nori žinoti, kodėl skirtingos politinės sistemos skiriasi savo realiais rezultatais: kodėl skiriasi BVP augimo tempai? kodėl šalys skiria tokią, o ne kitokią BVP dalį švietimui, sveikatos apsaugai ir t.t.? kodėl tam tikros politikos rezultatyvumas įvairiose šalyse skiriasi? Kaip minėjome anksčiau šioje knygoje, lyginamosios viešosios politikos teorijos teikia labai skirtingus atsakymus į šiuos kllausimus.

Politika, partijos ir politikos rezultatai

Septintojo dešimtmečio pradžioje JAV atlikti tyrimai, kuriais buvo mėginama išsiaiškinti partinės politikos poveikį realiems ekonominio augimo rezultatams, įtikinamai parodė, kad tie rezultatai beveik neturi ryšio su partine politika. Antai 1963 m. Dawsonas ir Robinsonas (1963) tyrinėjo partinės konkurencijos ir ekonominių rezultatų santykį keliolikoje JAV valstijų. Paaiškėjo, jog partinė konkurencija beveik nedarė įtakos ekonominei tų valstijų raidai. Vėliau, 1966 metais, Herbertas Dye'as, naudodamas daugybinės regresijos modelį, parodė, jog išeigos rodikliai daugelyje politikos sričių nedvipras-

miškai liudija, kad ekonominės raidos kintamieji daug svarbesni politikos rezultatui nei politinis procesas (Dye, 1966, 1972:244; Jenkins, 1978, 51–62). Apibendrindamas šiuos tyrimus Friedas rašė:

> Atrodo, jog socialinės ir ekonominės aplinkos pobūdis yra kur kas svarbesnis, negu bendruomenėje vyraujančios politikos pobūdis ... Socialiniai ir ekonominiai veiksniai yra tokie stiprūs, jog, tarkime, miesto planavimo politikai nedaug turi reikšmės, kam priklauso miesto valdžia ...
> *(Fried, 1972:71)*

Tiesa, jeigu pažvelgsime į vėlesnius, už JAV ribų atliktus tyrimus, tai pastebėsime, kad ten išvados veikiau patvirtina požiūrį, jog miestų planavimo strategijai ir rezultatams politika turi reikšmės (Sharpe and Newton, 1984). Tačiau ekonominės politikos atveju yra daugybė literatūros, kurioje argumentuojama, jog valdžios politikos poveikis įvairiems ekonominio ir pramoninio plėtojimosi aspektams (BVP, užimtumui, našumui, infliacijai ir t.t.) yra gana menkas, palyginti su tokiais platesniais veiksniais, kaip tarptautinės ekonomikos arba nacionalinės „kutūros" poveikis (Weiner, 1981; Gomulka, 1979; Caves, 1980; Rose, 1984a; Grant, 1990). Be to, kaip jau minėjome 2.11.7 ir 4.6 skirsniuose, politikos formavimas ir įgyvendinimas vyksta ankstesnės politikos ir anksčiau padarytų sprendimų kontekste, o tai labai apriboja pasirinkimo ir novacijų galimybes (žr. R. Rose, 1990; Rose and Davies, 1994).

❖ Partijos ir rezultatai

Partijos politikai gali daryti didelę įtaką (žr. Budge and Keman, 1990:132–158) ir šia prasme jų negalima nepaisyti (žr. Burns *et al.*, 1994, apie decentralizavimą), tačiau kiek jos paveikia politikos rezultatą? Partijos, žinoma, gali inicijuoti skirtingas politikas, atspindinčias jų vertybes bei įsitikinimus, tačiau ar problemų „sprendimo" požiūriu tai svarbu?

Politikos retorika grindžiama įsitikinimu, jog svarbu partijos išrinkimas į valdžią. Bet ar tai nėra naivus įsitikinimas? Taip, naivus, teigia Richardas Rose'as (1984a, 1989). Jis argumentuoja, jog į valdžią atėjusios partijos pajėgumą pakeisti politiką labai riboja tokie veiksniai, kaip praeities įsipareigojimai, viešoji nuomonė, biurokratija, tarptautiniai reikalavimai vidaus ekonominei politikai. Jungtinės Karalystės ekonomikos atveju turimi duomenys leidžia teigti, jog „geriausiu atveju partija gali daryti inkrementinį poveikį ekonomikai; ekonominiai modeliai rodo, jog šios inkrementinės kaitos dydis yra mažesnis, nei norėtų rinkėjai ar politikai" (Rose, 1989:289). Šie ekonominės politikos varžtai nėra išskirtinis Britanijos bruožas; pasak Rose'o, jie veikia ir kitose šalyse, tokiose kaip Prancūzija, JAV, Švedija ir Vokietija. Vis dėlto jis nemano, kad partijų įtakos programų rezultatams nereikia paisyti:

> Analizuodami partijų įtaką valdymui sužinome ir gerų, ir blogų žinių: partijų įtaka realiai yra mažesnė, nei skelbia jų retorika. Nei blogiausi, nei geriausi partijų ketinimai daug šansų neturi būti įgyvendinti. Nei rinkėjai, nei politikai negali padaryti visko, ko nori ... Sakydami, kad partijos yra mažiau svarbios, nei jos vaizduojasi, nenorime sumenkinti jų vaidmens ir,

žinoma, nenorime sumenkinti laisvų rinkimų svarbos. Partijų konkurencija yra pagrindinė priemonė skatinti Dinaminį konsensusą, nes dorojantis su problemomis reikia ir dinamizmo, ir konsensuso. Palankiomis sąlygomis bet kuris kvailys gali valdyti šalį – ir kai kuriems tai pavyksta. Tačiau sunkiais laikais išauga dinamizmo reikšmė ...
(Rose, 1984a: xxxi-xxxii)

Žr. taip pat Rose (1990), Rose and Davies (1994) apie politikos „paveldo" svarbą. ◆

Ekonominė politika, kaip ir kitų sričių politika, vykdoma ne vakuume. Įvairūs instituciniai ir tarptautiniai apribojimai daugeliu požiūrių lemia, kas, kieno, kada ir kaip bus daroma. Šį lemiamą kontekstų vaidmenį pabrėžia „institucionalistas" Hallas (1986); jis teigia, jog politika turi būti aiškinama atskleidžiant jos formavimo institucijų, socialinių bei ekonominių sąlygų ir tarptautinio konteksto veiksnius, o ne vien apeliuojant į politinius/ideologinius skirtingumus. (Skirtingų požiūrių šiuo klausimu apžvalgą pateikia Heidenheimer *et al.*, 1990:7–9.) Šios knygos autoriaus nuomone, politinių/ideologinių nesutarimų poveikis politikos rezultatams turi būti nagrinėjamas nagrinėjant būdą, kuriuo jie struktūrizuoja diskusijų ir analizės diskursą, aprėpiantį politikos formavimo ir sprendimų priėmimo procesus – neapsiribojant vien padariniais, kuriuos jie turi „realaus" pasaulio problemoms.

❖ Ar reguliavimo stiliai turi įtakos aplinkosaugos politikos rezultatams?

Šalys skiriasi savo aplinkosauginio reguliavimo pobūdžiu. Ar šie skirtumai turi kokių nors padarinių tam, kas nutinka aplinkai? Tyrimai liudija, jog nepaisant reguliavimo koncepcijų bei procesų skirtingumo, aplinkosauginės politikos rezultatams būdinga konvergencijos tendencija. Vienoje išsamiausių aplinkosauginio reguliavimo studijų skelbiama, jog, 1983 metų duomenimis, sieros dioksido išmetimo į atmosferą lygis dešimtyje (Europos) šalių, nepaisant reglamentacijos stilių skirtingumo (labiau demokratinio reguliavimo Vokietijoje, Belgijoje, Prancūzijoje, Olandijoje ir labiau administracinių procedūrų Italijoje, Šveicarijoje ir Jungtinėje Karalystėje), skiriasi mažiau, nei lygis tarp atskirų tų pačių šalių regionų (Knoepfel and Weidner, 1983). Ši išvada patvirtina ankstesnius aplinkosaugos politikos ir jos rezultatų tyrimus:

- Lennartas Lundquistas (1980) parodo, jog JAV ir Švedijos ekologinio reguliavimo stiliaus skirtumai neturi didesnės įtakos oro užterštumui, nes aštuntąjį dešimtmetį oro užterštumas abiejose šalyse sumažėjo vienodai.
- Brickmanas *et al.* (1982) parodo, jog vinilo chlorido kontrolės atveju reguliavimo būdų skirtingumas Jungtinėje Karalystėje, Prancūzijoje, JAV ir Vokietijoje yra didesnis, nei realiai pasiekiamas jo kontrolės lygis.

Nuodugnioje studijoje, nagrinėjančioje reguliavimo stiliaus ir aplinkosauginės darbotvarkės poveikį rezultatams JAV ir Britanijoje, Davidas Vogelis (1986) prieina prie panašios išvados. Nepaisant sprendimų priėmimo, jų įgyvendinimo bei įtvirtinimo procedūrų skirtingumo, šių šalių politikos darbotvarkės ir jų rezultatai labai panašūs. Jo manymu, darbotvarkių konvergenciją le-

mia apylygis, abiejų šalių pramoninio išsivystymo lygis, taip pat tarptautinis aplinkosaugos problemų pobūdis. Kalbėdamas apie rezultatų konvergenciją Vogelis pažymi, jog viena iš šios konvergencijos priežasčių gali būti tai, kad

> politikos formuotojai abiejose šiose kapitalistinėse demokratijose veikia panašių apribojimų sąlygomis. Nors ekonominis augimas sukuria eksternalitetų ir kartu išteklių su jais dorotis, jis nubrėžia ir ribas tam, kiek išteklių gali būti skiriama šiems tikslams ... Ilgalaikėje perspektyvoje reguliavimo griežtumo lygį smarkiai veikia politikos formuotojų, pramonės darbuotojų ir visuomenės kaip visumos suinteresuotumas savo šalies pramonės tarptautiniu konkurencingumu ... reguliavimas tėra vienas iš daugelio veiksnių, darančių poveikį aplinkos kokybei, sveikatai ar saugumui. Ten, kur Britanijos ir JAV aplinkos kokybė skiriasi, skirtumą paaiškina ne tiek jų reguliavimo sistemos, kiek geografinės sąlygos bei technologiniai veiksniai.
> *(Vogel, 1986:223–224)* ◆

Demokratija ir rezultatyvumas

Kvantitatyvinei politikos rezultatyvumo analizei daugiausia dėmesio buvo skiriama aštuntąjį ir devintąjį dešimtmetį, nors ir dabar ja labai domimasi. Politinių sistemų ir politikos rezultatyvumo santykio problematikos apžvalgoje Lane'as ir Erssonas teigia:

> Demokratija atneša gėrybių tiesiogine prasme – pripažįsta žmogaus teises kaip pačių demokratinių procedūrų sudedamąją dalį. Tačiau yra empirinio pagrindo teigti, jog demokratinis režimas teikia gėrybių ir netiesiogiai – politikos programų išeigos ir rezultato prasme. Palyginti su kitais režimų tipais, demokratijos daugiau dėmesio skiria socialinėms programoms. Hipotezė, kad politinės sistemos konverguos prie panašių socialinės politikos modelių, nepasitvirtina. Palyginti su demokratijomis, nedemokratinėse visuomenėse socialinėms programoms skiriama kur kas mažiau dėmesio ... Demokratijoje labiau tikėtina ir didesnė išteklių pasiskirstymo lygybė. Kita vertus, nerandame duomenų, kurie liudytų kokį nors demokratijos poveikį ekonominiam augimui, valstybės ekspansijai, infliacijai ar karinėms išlaidoms.
> *(Lane and Ersson, 1990:74)*

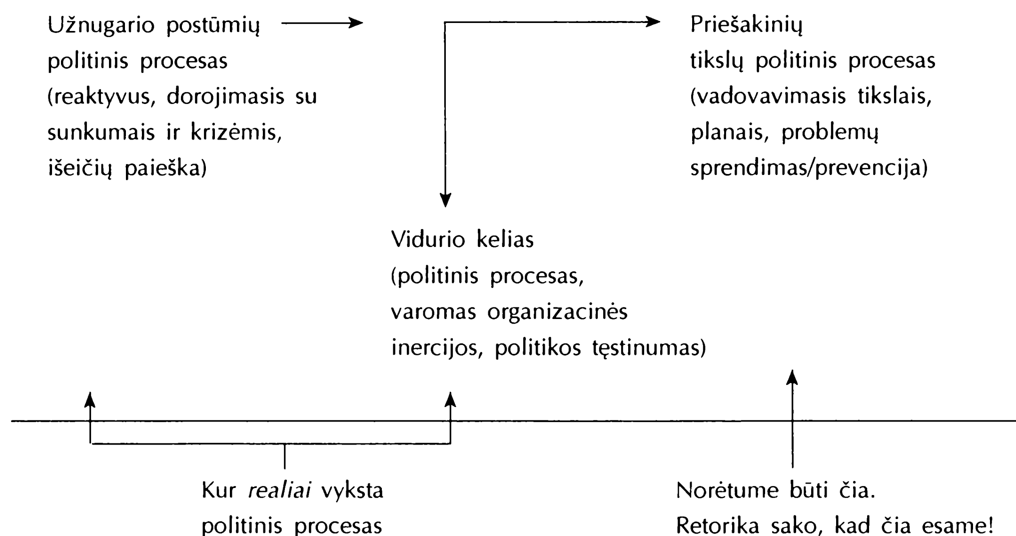
Demokratinėse visuomenėse politika grindžiama įsitikinimu, jog politinis procesas gali ir privalo daug ką keisti. Tačiau iš čia kyla pavojus, jog ir rinkėjas, ir politikas pradės vadovautis iliuzija, jog įvykių kontrolės ir veiksmo manevro galimybės yra didesnės, nei yra iš tikrųjų (Klein, 1976:402). Apžvalgoje, kurioje aptariama Prancūzijos, Japonijos, JK ir JAV darbo santykių, sveikatos apsaugos, etninių mažumų bei teisėsaugos politika, Martinas Harropas daro išvadą, jog viešosios politikos poveikis įvykių raidai yra ribotesnis, nei paprastai įsivaizduojama:

> liberali demokratinė valdžia tik labai ribotu mastu kontroliuoja įvykių eigą. Jos įtaka, nesvarbu, pozityvi ar negatyvi, visada yra ribota ... Kaitą įvairiuose sektoriuose lemia galingesnės jėgos, nei valdžios vykdoma politika. Sveikatos apsaugos srityje dabartinį visuomenės sveikatos gerėjimą lėmė veikiau gyvenimo būdo pasikeitimas, o ne valstybės finansuojamas gydymas. Teisėsaugoje nusikalstamumo lygis

labiau priklauso nuo tokių tendencijų, kaip urbanizacija, o ne nuo policijos strategijų. Pramonėje valdžia tėra vienas iš daugelio ekonominės situacijos veiksnių. Žodžiu, liberali demokratinė valdžia, mėgindama reaguoti į įvykius, kurių ji nekontroliuoja ir dažnai negali numatyti, veikia inkrementiniu būdu. *(Harrop (ed.), 1992:277)*

Tad atrodo, jog pagrindinis politinio proceso bruožas yra tai, kad jį išjudina ne tiek veržimasis į priekį, kiek reagavimas į tai, ką de Bono vadina „užnugario" postūmiais. Daugeliu atvejų politikos formavimą geriau suprasime jį traktuodami ne kaip judėjimą link priekyje boluojančių tikslų, o kaip pastangą išsikapstyti iš „nepatogių" padėčių: „mėginant išsikapstyti iš pelkės mums nedaug padės plentų žemėlapis" (de Bono, 1981:89). (Plg. šį argumentą su Richardsono (1982) „politikos ciklo" modeliu; žr. 2.10.2.) Ir, žinoma, politika gali būti ėjimas „vidurio keliu" (*middling through*, parafrazuojant Lindblomo „*muddling through*") (4.27 diagrama).

4.27 diagrama. Ėjimas vidurio keliu



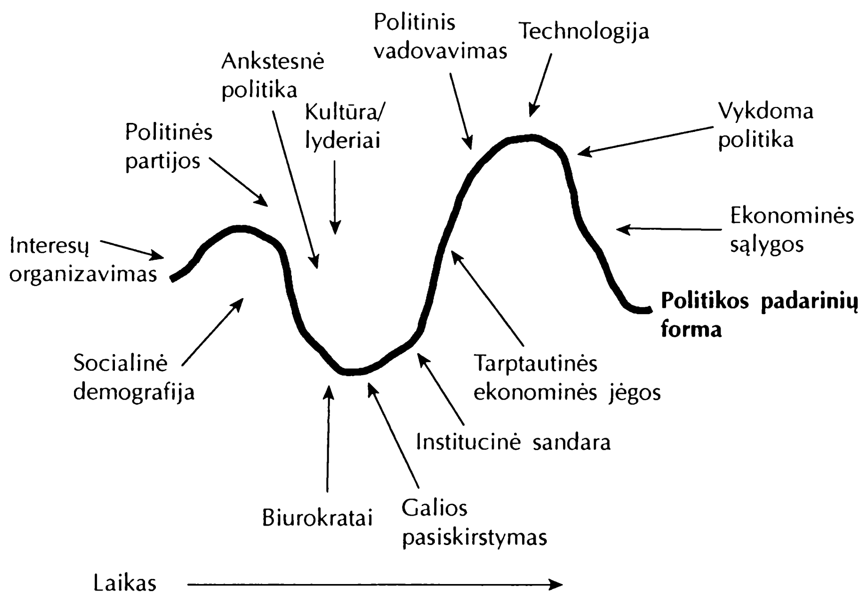
Tačiau šis inkrementinis judėjimas, tiek traukiamas iš priekio (planavimas, prevencija), tiek ir stumiamas iš už nugaros (reaktyvinis, gynybinis; politika kaip savo pačios priežastis: Wildavsky, 1980:62–85), turi svarbių padarinių. Net jeigu valdžia išties neturi tokių kontrolės galių, kurių ji norėtų, tai nereiškia, kad politinis procesas yra nesvarbus.

Ginčas tarp tų, kurie pabrėžia politikos/ideologijos reikšmę ir tų, kurie išpažįsta „socialinį ir ekonominį determinizmą", mums nedaug duoda mėginant suprasti arba paaiškinti, kokio pobūdžio įtaką politika daro rezultatams. Argumentuojant, jog politikos rezultatus lemia kuris nors vienas veiksnys, ginčas tampa beveik beprasmiškas. Gindami politiką nuo teorijos, kad esą viską nulemia ekonominiai ir socialiniai veiksniai, Sharpe'as ir Newtonas (1984:206–208) rašo:

Kai ekonominiai arba demografiniai veiksniai pradedami traktuoti taip, tarsi jie būtų politinių veiksnių konkurentai, tai tampa panašu į idėją, jog raugas, miltai, cukrus ir kepimas yra konkuruojančios kepinio determinantės ... Tačiau net jeigu tam tikras ingredientas būtinas visiems kepiniams ... jis tėra ingredientas ir gali daryti poveikį galutiniam produktui tik priklausomai nuo kepėjo valios ... Politinis veiksnys, jį suvokus kaip politinio proceso visumą, aprėpia ne tik viešosios politikos rezultatų determinantes, bet ir politinio proceso įeigos duomenų atranką bei apdorojimą ... pajamos *per capita*, gyventojų amžiaus struktūra, gyventojų tankis ir t.t. tėra inertiška aprašomoji statistika, turinti tokį pat objektyvumo statusą, kaip priklausymas religinei bendruomenei, kairiarankiškumas arba akių spalva, jeigu politinė sistema jai nesuteikia politinės reikšmės. Kitaip sakant, ji netampa politikos proceso įeiga, jeigu jai nesuteikia politinės reikšmės tam tikri politikos agentai su savo politinėmis vertybėmis ... Politinės sistemos santykis su viešąja politika analogiškas individo suvokimo galios santykiui su jo suvokiniais: ji išskiria kai kuriuos socialinės ir ekonominės aplinkos bruožus ir jiems suteikia politinę reikšmę. Galime sutarti dėl faktinių situacijos aplinkybių, tačiau tai, kaip jas interpretuosime ir kaip į jas reaguosime, visada priklausys nuo mūsų vertybinių orientacijų.

Politikos ir ekonomikos, politikos ir visuomenės, Eastono „juodosios dėžės“ ir „aplinkos“ priešpriešos turi būti naujai permąstytos atsižvelgiant į argumentą, jog „faktų“ ir socialinių bei ekonominių jėgų pasaulis nėra kažkas „lauke už durų“. Kaip pažymėjome 4.6.4 skirsnyje, išorinę aplinką reikėtų veikiau interpretuoti kaip veidrodį arba projekciją vertybių, įsitikinimų bei prielaidų, kuriomis remiasi vidinis politinis procesas. Socialinės ir ekonominės jėgos yra tam tikros vertybės politiniame procese, o ne vien kintamieji, kurie „determinuoja“ išeigą ir rezultatus. Tad laiko perspektyvoje politikos padarinių formą, arba „taką“, lemia ištisa veiksnių aibė (4.28 diagrama).

4.28 diagrama. Veiksniai, formuojantys politikos padarinius



Taigi rezultatus sveikatos apsaugos, teisėsaugos, ekonomikos ir kitose srityse lemia labai įvairūs veiksniai bei jėgos; „politika" tėra vienas ir galbūt ne pats įtakingiausias veiksnys. Analitiniu lygmeniu konkretus šių jėgų balansas ir profilis priklausys nuo naudojamos sąvokinės schemos arba modelio, suteikiančio vienam ar keletui šių veiksnių determinuojantį/esminį/svarbų/žymų (ir pan.) vaidmenį formuojant viešosios politikos rezultatus, ir jis skirsis skirtingose šalyse dėl jų istorinių, kultūrinių, demografinių ar kitokių sąlygų ypatumo; jis taip pat skirsis skirtingose viešosios politikos srityse. Suvokiant šią sudėtingą veiksnių sąveiką ypač akivaizdi tampa istorinio požiūrio į politikos problemas ir rezultatus vertė (žr., pvz., Castles (ed.), 1989; Vinovskis, 1988; Fee and Fox (eds), 1988).

Taip pat reikia pabrėžti, jog politinių sprendimų poveikis paprastai atsiskleidžia tik per tam tikrą laiko tarpą. Kaip teigia Hallas (1986:282), remdamasis savo „institucionalistinėmis" prielaidomis, „ekonominį eksperimentavimą lydi ilgalaikė sudėtinga institucinė renovacija, kurios padariniai gali pasireikšti tik po tam tikro laiko". Tačiau tai nereiškia, jog ekonominis rezultatas priklauso nuo „likimo" ar nuo „geležinių dėsnių": „Institucijos, kurios daro poveikį ekonomikos rezultatams ir galios pasiskirstymui visuomenėje, galiausiai yra politinio veiksmo dariniai. Jos konstruojamos politinės kovos eigoje, ir kartkartėmis mes galime jas rekonstruoti" (*ibid.*: 283).

Veikiant inkrementiškai, veikiant efektyviau ir veiksmingiau, suvokiant, kokios jėgos veikia visuomenę ir ekonomiką, gali būti išsaugomos žmonių gyvybės, „kuriamos" darbo vietos, ilginama gyvenimo trukmė, keliama pasenusių žmonių ir neįgaliųjų gyvenimo kokybė, švarinama aplinka ir t.t.; *galbūt* net judama link socialinio teisingumo, žmogaus laisės ir žmogiškojo orumo idealų. Žvelgiant iš lyginamosios perspektyvos, visiškai akivaizdu, jog, pavyzdžiui, ekonomikos srityje kai kurios šalys padarė geresnius sprendimus nei kitos (žr. Wilks, 1986), o kai kurių sprendimai padarė daugiau žalos, negu atnešė naudos. Praktiniu požiūriu, politika gali būti sėkmingesnė tada, kai taikosi prie konkrečių kontekstų (istorinių, institucinių, technologinių, sektorinių ir t.t.), kuriuose vyksta „problemų sprendimas" (plg. Lasswell, 1970a, apie kontekstinį projektavimą). Tad nacionaliniai politikos „stiliai" (Richardson, 1982), arba „takai" (Weaver, 1985), turi įtakos rezultatams, nes, kaip teigia Weaveris (1985:3), „nacionalinės politinių sąlygų variacijos suteikia šalims skirtingų santykinių pranašumų atskirose valstybinės veiklos srityse, panašiai kaip ekonominių išteklių variacijos sukuria santykinių pranašumų specifiniuose sektoriuose". Ir, kaip teigia Hancock *et al.* (1993: xix):

> Be abejo, daugelį sistemos rezultatyvumo aspektų – tarp jų tuos, kuriuos nusako tokie rodikliai, kaip ekonominio augimo tempas, infliacijos ir nedarbo lygis, veikia išoriniai ekonominiai ir kitokie veiksniai, kurių nekontroliuoja nacionaliniai politiniai agentai. Tačiau ekonominiai ir socialiniai šių egzogeninių tendencijų arba įvykių padariniai šalies viduje pasireiškia per nacionalines politikos formavimo struktūras bei procesus.

Autoriai mums primena, jog Rytų Europos patirtis aiškiai rodo, kaip politikos sprendimus ir rezultatus struktūrizuoja ideologija, institucinė sandara, partijų veikla ir interesų

grupių vaidmuo. Be to, kaip pabrėžia Porteris (1990:617) studijoje, skirtoje šalių santykinių pranašumų analizei:

Kai kurie autoriai geriausiu atveju valdžią traktuoja kaip pasyvią šalių tarpusavio konkurencijos proceso dalyvę. Kadangi šalių santykinių pranašumų determinantės glūdi giliai unikaliose šalies istorijos ypatybėse, gali atrodyti, jog valdžia yra bejėgė. Tokiu atveju ji turėtų pasitraukti ir leisti veikti rinkos jėgoms. Mano teorija ir mūsų tyrimų rezultatai prieštarauja šiam požiūriui. Valdžios politika daro poveikį – tiek pozityvų, tiek negatyvų – šalies santykiniams pranašumams.

Kai kuriuose naujesniuose darbuose (Harsanyi, Johno Nasho ir Reinhardo Selteno: 1994 m. jie gavo Nobelio ekonomikos premiją), remiantis lošimų teorija, įtaigiai argumentuojama, jog valdžia gali prisidėti prie ekonominio augimo skatindama pasitikėjimo ir bendradarbiavimo santykius. Kaip komentuoja Willas Huttonas (1994:11), Japonijos ir Rytų Azijos ekonominiai „stebuklai“ kilo dėl tikslingai vykdomos politikos ir kuriamų institucijų, kurios skatino didėjantį firmų tarpusavio pasitikėjimą ir jų pasitikėjimą valdžia: „Žodžiu, augimas gali būti stimuliuojamas valdžios valios aktais.“ (Žr. taip pat Hutton, 1995.)

Kalbant apie inkrementinio politikos poveikio galimybes kyla klausimas, koks priemonių mišinys iš sąrašo – valstybė, rinka, tinklai, bendruomenė; privatus, viešasis, savanoriškumo (ne pelno) sektorius – veiktų geriausiai ir leistų tolydžio gerinti švietimo, sveikatos apsaugos, paramos neįgaliesiems paslaugas, didinti užimtumą, šalies konkurencingumą ir t.t. šiuolaikinės spartėjančios kaitos sąlygomis (Kooiman (ed.), 1993)? Tas faktas, jog viešoji politika veikiausiai funkcionuoja inkrementiniu būdu, tolydžio vis siauresnėse pasirinkimo galimybių ribose, ginčą dėl politikos tikslų ir priemonių daro labiau, o ne mažiau aktualų, nei tais laikais, kai liberaliosios demokratijos „politikos erdvė“ buvo laisvesnė arba kai palyginti nedidelės intervencijos galėjo turėti didžiulių pozityvių padarinių, pavyzdžiui, kaip XIX a. pabaigos ir XX a. pradžios sveikatos apsaugos priemonės, smarkiai pailginusios vidutinę gyvenimo trukmę. Tačiau paprastas kitų šalių „sėkmingos“ politikos ir/arba institucinės sandaros kopijavimas, neatsižvelgiant į skirtingus socialinius, ekonominius ir istorinius politikos formavimo kontekstus, yra pasmerktas nesėkmei: nėra jokios maginės ekonominių negalavimų gydymo formulės ar kokio nors visrakčio, leidžiančio išspręsti visas problemas. Tad nors šalys gali viena iš kitos mokytis, istorija liudija, jog kopijavimas retai pasitvirtina. Britanijos patirtis aiškiai parodė, jog sėkmingų modelių skolinimasis iš šalių, kurių tradicijos ryškiai skiriasi nuo britų tradicijų (žr. Smith, 1979), patvirtina seną tiesą, jog jeigu valdžia kai ką gali šiek tiek pagerinti, tai ji taip pat ir net labiau daug ką gali pagadinti!

Politikos formavimas kaip simbolinė veikla

Kaip pabrėžia Harropas (1992:278), vertindami politikos rezultatus ir poveikį neturime užmiršti simbolinės jos reikšmės. Tiesą sakant, gali būti, kad politikos rezultatus derėtų suvokti veikiau kaip „simbolinius“, o ne vien kaip grynai „substancinius“. Dye teigia:

Vienokia ar kitokia politika ne tik keičia visuomenės gyvenimo sąlygas; ji telkia žmones ir padeda palaikyti tvarką valstybėje. Pavyzdžiui, valdžios „kova su skurdu" gali neturėti jokios didesnės įtakos neturtėlių padėčiai, tačiau žinojimas, jog valdžiai „rūpi" skurdo problema, nuramina etinius žmonių jausmus.

(Dye, 1987:355)

Politika socialinio „ritualo" vaidmenyje gali būti suvokiama kaip „simbolių specialistų" (Lasswell, 1948a:11; 1971:215) pastanga, naudojant „programas" kaip intervencijos ir „rūpinimosi" simbolius, suteikti žmonėms stabilumo ir saugumo pojūtį nestabiliame ir nesaugiame pasaulyje. Nors savo privačiame gyvenime mes susitaikome su didelėmis iracionalumo dozėmis, viešąjį sprendimų priėmimą ir „politiką" norime suvokti kaip racionalumo injekciją iracionaliam ir nenumatomam pasauliui. Šis politikos ir „programų" geismas gali būti mūsų netikrumo ir iracionalumo baimės išraiška: gynybinė reakcija į realųjį pasaulį, kuris nepasiduoda mūsų kontrolei ir kuriame problemos niekada nebūna „išsprendžiamos". Tad gali būti, jog politika ir „programos" veikiau sietinos su mūsų asmeniniais ir kolektyviniais saugumo ir tvarkos poreikiais, o ne su pačių problemų sprendimo siekiais:

Stabilios pasaulio tvarkos sąlyga yra tam tikra bendrų simbolių ir praktikų visuma, palaikanti elitą, kuris reprodukuojasi taikiomis priemonėmis ir, disponuodamas monopoline prievartos teise, retai naudojasi visa prievartos galia. Vadinasi, sutarimas, kuriuo grindžiama tvarka, nėra racionalus ... Tam tikruose simboliuose jau turi būti sutelkta pakankama motyvacinė galia, kad būtų įmanomas ... tam tikros tvarkos inicijavimas ir stabilizavimas. Tokiems simboliams turi būti teikiama pakankamai didelė reikšmė tam, kad atsirastų reikiamas klusnumas, leidžiantis elitui ... kurti ir įtvirtinti stabilią tvarką ...

(Lasswell, 1935:237)

Lasswello įsitikinimu, elitų pajėgumas naudojantis simboliais „tirpinti pasipriešinimą", kurti atpirkimo ožius ir išvaduotojus (Lasswell, 1948a:128) ir taip išlaikyti esamą socialinę tvarką, kelia būtent tą grėsmę demokratijai, kurią implikuoja Harropo tezė, jog politikos poveikis yra veikiau simbolinis, o ne substancinis. Tačiau politikai, kaip simbolinei veiklai, gresia pavojus tapti reaktyvia veikla, kai į problemas tik reaguojama jų neprognozuojant; o tai gali sukelti grėsmingą nusivylimą visa politika (kaip baiminasi Pressmanas ir Wildavsky (1973) savo studijoje apie politikos įgyvendinimą). Praktiškai valdžia tampa vis labiau reaktyvi, o ne proaktyvi – ji užsiima veikiau gaisrų gesinimu, o ne problemų giluminių priežasčių šalinimu, tad šia prasme pastarojo dešimtmečio viešajai politikai galima priekaištauti dėl to, kad ji neprilygsta tiems politikos idealams, kuriuos kėlė Lasswellas viešosios politikos mokslų jaunystės laikais – kad turi būti kuriama prevencinė politika, kurioje viešosios politikos mokslams tektų esminis vaidmuo analizuojant problemų kontekstą ir eksplikuojant vertybes. Ir vis dėlto dabar pastebimas viešosios politikos reikšmės mažėjimas, palyginti su platesniais socialiniais, ekonominiais, kultūriniais ir kitais veiksniais bei jėgomis, ne menkina, bet didina viešosios politikos mokslų

vaidmenį. Tačiau šis jų vaidmuo dabar yra visai kitoks, nei buvo septintąjį dešimtmetį. Howardas Newby rašo:

> Prieš dvidešimtį metų socialinis mokslas galėjo arogantiškai skelbtis, jog jis vienintelis gali pasiūlyti socialinių ir ekonominių problemų sprendimus, grindžiamus racionaliu socialinės inžinerijos modeliu. Tačiau dabar jau puikiai žinome, jog socialinis mokslas neteikia politikams sprendimų šiuo būdu ... Politikos „problemos" yra kontekstinės ir situacinės: jas iškelia ir apibrėžia konkrečios istorinės aplinkybės ir konfigūracijos. Todėl bet koks „sprendimas" turi atsižvelgti į šį situatyvumą, į tai, kaip „problemos" suvokiamos, interpretuojamos ir manipuliuojamos konkrečių politinio proceso dalyvių ... Manant, jog „problemos" yra aiškios ir vienareikšmiškai apibrėžtos, visuomenė įsivaizduojama kaip tikslingai sukurta mašina su funkciškai apibrėžtomis ir todėl kontroliuojamomis dalimis. Tačiau žmonės nėra sraigteliai mašinoje, ir šiuolaikinis socialinis mokslas jų netraktuoja taip, tarsi jie būtų tik sraigteliai.
> *(Newby, 1993:370)*

Tad socialiniai mokslai ir kitos su viešąja politika susijusios tyrimų sritys privalo atrasti naują santykio su visuomene ir valdžia formą, kad viešoji politika būtų suvokiama ne tiek „įeigos" ir „išeigos", bet dalyvavimo ir komunikacijos kategorijomis, o piliečiai būtų traktuojami ne vien kaip „vartotojai", bet ir kaip vertybių bei institucijų „formuotojai", kaip „bendrakūrėjai", o ne vien kaip taškai „tiekimo" proceso gale (žr. 4.4.8). Kaip pabrėžia Newby (1993:371), galimybės, kurias atveria naujos informacinės ir komunikacinės technologijos keičiant socialinių mokslininkų ir piliečių vaidmenį (ir tarpusavio santykį) politiniame procese, turi būti išnaudojamos maksimaliai.

4.8 PABAIGA: NUO TIEKIMO PRIE DEMOKRATIZAVIMO

Viešųjų gėrybių ir paslaugų teikimas yra svarbi, tačiau, kaip pažymi Kirlinas (1984:164), „ne svabiausioji valdžios funkcija. Specifinė valstybės, kaip visuomeninės institucijos, paskirtis – lengvinti visuomeninių sprendimų priėmimą ir visuomeninį veiksmą. Visuomenės pajėgumas priimti sprendimus ir veikti yra pagrindinis kriterijus, pagal kurį turi būti vertinama valdžios veikla". Platesni, palyginti su gėrybių tiekimu, viešosios politikos tikslai, tokie kaip švietimas, asmenybės ugdymas visuomenėje, sutarimo, konsensuso, socialinės savivokos, legitimacijos siekis, yra toji tema, kuri visada traukė žymiausių viešosios politikos analitikų, kaip Lasswellas, Lindblomas ir Etzionis, dėmesį. Ir tai yra toji tema, kurią, įsigalint viešojo sektoriaus „vadybos" ir piliečių kaip klientų idėjoms, šiandieną derėtų prisiminti ir naujai artikuliuoti. Kaip teigia Burns *et al.* (1994), viešųjų paslaugų teikimo decentralizavimas turi būti susietas su didesne vietos lygmens demokratine kontrole, „įgalinimu" ir veiksmingesniu piliečių dalyvavimu politiniame procese. Viešosios politikos tikslas turėtų būti žmonių demokratinės, arba politinės, galios stiprinimas, o ne vien paslaugų teikimo efektyvumo didinimas. Vadinasi, demokratinė kontrolė

turėtų aprėpti ir „vadybines" struktūras, suklestėjusias į rinką orientuotos viešosios politikos laikais – įvairias valdžios finansuojamas „nepriklausomas" agentūras *(quangos)* bei konsultantus, apeliuodama į tam tikras konstitucines nuostatas ir kartu jas reformuodama (žr. Smith, 1994), taip pat skatindama demokratiškesnes atskaitomybės formas (žr. 4.8.8). Viešosios politikos tyrimai ir politikos analizė gali atlikti svarbų šviečiamąjį vaidmenį:

> Išties keista, kad mūsų vaikai dabar daugiausia mokomi „verslo pradėjimo" meno, bet negauna arba labai mažai gauna žinių apie tai, kaip kuriama demokratija ... Kaip parodo Keane'as (1988:144–145), tikroji demokratinė alternatyva etatizmui ir rinkai reikalauja, kad ... politinės partijos išsižadėtų savo klaidingos prielaidos, esą visuomenės raidą lemia partijos, verslas arba valstybė. Partijos turėtų pripažinti partijų būtinumą *ir* ribotumą. Turime priversti jas atvirai pripažinti, jog demokratijoje pamatinis energijos ir strateginės saugos šaltinis – tai nepartinė pilietinės visuomenės terpė.
> *(Burns et al., 1994:278–9)*

Lasswellui viešoji politika, suvokiama kaip viešasis švietimas (žr. Lasswell, 1960, 1963, 1970a), buvo esminis instrumentas ginant demokratiją nuo jos pajungimo galingų elitų interesams ir manipuliacijoms. Galutinis viešosios politikos tikslas, jo įsitikinimu, yra formavimas tų vertybių, kurios skatintų visapusišką kiekvieno asmens ir visos visuomenės vystymąsi. Tad asmuo ir asmeninių santykių sritis yra tikrasis „viešosios" politikos ir politikos analizės (kaip ją suprato Lasswellas) šaltinis ir dėmesio objektas. Tačiau, kaip matėme anksčiau (4.4.5), kai kurie iš svarbiausių poslinkių viešojoje politikoje *qua* „viešoje vadyboje" įvyko būtent asmeninių santykių srityje, įvedant vertinimo bei audito formas, kurių tikslas – atskaitomybės „tobulinimas" prižiūrint, kontroliuojant ir kvantifikuojant žmogiškuosius santykius.

Viešajai politikai pirmiausia turėtų rūpėti tos vertybės, kurių nepaiso menedžerizmas, o svarbiausios iš jų – tai žinių bei demokratinių įgūdžių sklaida kuo platesnei visuomenei. Politikos analizė turi prisidėti puoselėjant emancipacinį politinį procesą, kuris būtų pajėgus „išlaikyti autoriteto ir kontrolės pliuralizmą, užkertantį kelią politinės galios absoliutizavimui" (Lasswell, 1980:533). Kaip matėme, atsiranda modelių, kurie daugiau dėmesio skiria viešajai politikai kaip socialinio mokymosi procesui ir pabrėžia tokias vertybes, kaip „dalyvavimas", „kooperacija", „komunikacija", „decentralizacija" ir „bendruomenė". Šie alternatyvūs modeliai (galbūt) atveria tą perspektyvą, kai dialogas, bendravimas, bendradarbiavimas ir socialinis mokymasis taps viešosios politikos „gamybos" ir jos „tiekimo" būdais, ir taip bus skatinamas labiau „operacionalizuotas pilietiškumas" (Warren *et al.*, 1992) bei aktyvesnis piliečių dalyvavimas politiniame procese. Tam gali prireikti iš esmės peržiūrėti vadinamąją „realistinę" (Schumpeterio) atstovaujamosios demokratijos sampratą – ją keisti labiau idealistine viešosios politikos kaip viešojo švietimo vizija, politikos, kuri, anot Patemano, būtų „šviečiamoji plačiausia prasme, tiek psichologiniu aspektu, tiek ir praktiniu demokratinių įgūdžių įgijimo požiūriu" (Pateman, 1970:42).

Šis viešosios politikos persiorientavimas jai tampant viešojo švietimo atmaina taip pat pareikalaus institucinio sprendimų priėmimo konteksto pertvarkos tobulinant kai kurias

esamas institucijas, tokias kaip prisiekusiųjų teismo sistema, ir plačiau išnaudojant naujų komunikacinių technologijų galimybes. Kaip jau minėjome, tam gali būti panaudotos kai kurios Lasswello idėjos apie sprendimų seminarus bei socialinius planetariumus (4.4.8). Kaip įtikinamai argumentuoja „institucionalistai", institucijos išties daug ką lemia (2.11.6, 3.6.4), ir ateities uždavinys – sukurti arba pertvarkyti politines bei socialines institucijas taip, kad jos skatintų veikiau komunikacinio, o ne instrumentinio, demokratinių visuomenių racionalumo pažangą. Taigi jeigu septintąjį dešimtmetį politikos analitiko misija buvo sakyti tiesą valdovams, tai politikos analitiko misija per ateinančius dešimtmečius turėtų būti tikrojo dialogo tarp politikos formuotojų, politikos specialistų ir „aktyviosios" visuomenės skatinimas.

Viešosios politikos mokslų indėlis į šį viešosios politikos repolitizavimo ir demokratizavimo procesą gali būti labai svarbus, tad ir teoretikams, ir praktikams būtina suvokti instrumentinių analitinių metodų (tokių kaip NSA, tradicinis OT, eksperimentavimas ir vertinimas) ribotumą, išmokti kritiškai vertinti „vadybinę" paradigmą ir rinkos mechanizmų galimybes. Kritinė politikos analizė turėtų išsiaiškinti alternatyvių „integracinių" ir „komunikacinių" metodų kaip politikos analizės (ir kaip analizės politikoje) priemonių veiksmingumą (žr. Dryzek, 1987; Bobrow and Dryzek, 1987; Fischer and Forrester (eds), 1993; 3.10.4). Nustojusi būti galingųjų valda, viešosios politikos analizė turi mėginti pasiekti kuo platesnę visuomenę plėsdama politinius debatus, tobulindama politinės argumentacijos kokybę, skatindama idėjų ir vertybių konkurenciją (žr. Lindblom, 1990; 2.8.2). Tik tokiu atveju viešosios politikos tikslas liberaliosios demokratijos sąlygomis ateityje galėtų priartėti prie to, ką Lasswellas laikė pagrindiniu ir nuolatiniu viešosios politikos ir politikos analizės tikslu: „laipsniško žmonijos demokratizavimo". Penktojo dešimtmečio pabaigoje jis rašė:

> Šiandieną žmonijai iškyla bendras, nors dar miglotai suvokiamas tikslas – būdų ir priemonių, padedančių apginti žmogiškąjį orumą, paieška. Pasaulio bendruomenė jau yra pakankamai išsivysčiusi, kad galėtų kelti grėsmę sau pačiai, tačiau dar ne pakankamai išsivysčiusi, kad išlaisvintų demokratinio bendrabūvio potencialą formuojant ir paskirstant vertybes.
>
> *(Lasswell, 1948a:221–222)*

Vertybių išsiaiškinimas, jų formavimas, jų paskirstymas, plėtojant ir stiprinant demokratiją, tebėra pamatinė ir gyvybiškai svarbi viešosios politikos teorijos ir praktikos užduotis.

Bibliografija

Aaron, H. (1978) *Politics and Professors: The Great Society in Perspective,* Brookings Institution, Washington, D.C.

Aberbach., J.D., R.D. Putnam and B.A. Rockman (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Europe,* Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Abse, L. (1989) *Margaret, Daughter of Beatrice, Cape,* London.

Ackoff, R.L. (1977) 'National development planning revisited', *Operations Research,* 25(2):212–218.

Adams, J.L. (1987) *Conceptual Blockbusting: a Guide to Better Ideas,* Penguin Books, Harmondsworth, Middx.

Adomo, T.W., E. Frenkel-Brunswik, D.J. Levinson and R.N. Sanford (1993) *The Authoritarian Personality,* W.W. Norton, New York, 1993 (abridged from 1950 edition).

Aiken, M. and J. Hage (1968) 'Organizational interdependence and intra-organizational structure', *American Sociological Review,* 33:912–930.

Akin, W.E. (1977) *Technocracy and the American Dream: The Technocrat Movement, 1900–1941,* University of California Press, Berkeley, Cal.

Albrow, M. and E. King (eds) (1990) *Globalization, Knowledge and Society: Readings from In ternational Sociology,* Sage, London.

Alchian, A.A. and H. Demsetz (1972) 'Production, information costs and economic organization', *American Economic Review,* 62:777–795.

Aldrich, H.E. (1972) 'An organization-environment perspective on cooperation and conflict in the manpower training system', in A. Negandhi (ed.) *Conflict and Power in Complex Organizations,* CARI, Kent State University, Ohio.

Aldrich, H.E. (1976) 'Resource dependence and inter-organizational relations; local employment service offices and social services sector organizations', *Administration and Society,* 7(4):419–454.

Aldrich, H.E. (1979) *Organizations and Environ*ments, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.

Aldrich, H.E. and S. Mindlin (1978) 'Uncertainty and dependence: two perspectives on the environment', in L. Karpik (ed.), *Organization and Environment,* Sage, London.

Alford, R.R. (1975) *Health Care Politics,* University of Chicago Press, Chicago, Ill.

Allison, G.T. (1971) *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis,* Little Brown, Boston, Mass.

Allison, L. (ed.) (1990) *The Utilitarian Response,* Sage, London.

Almond, G.A. and G.B. Powell (1966) *Comparative Politics: A Developmental Approach,* Little, Brown, Boston, Mass.

Almond, G.A. and S. Verba (1989) *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations,* Sage, Newbury Park, Cal.

Almond, G.A., G.B. Powell and R.J. Mundt (1993) *Comparative Politics: A Theoretical Framework,* Harper Collins, New York.

Amenta, E. and T. Skocpol (1989) 'Taking exception: explaining the distinctiveness of American public policies in the last century', in Castles (ed.), 1989.

Andersen, S.S and K.A Eliassen (1993) *Making Policy in Europe: The Europeification of National Policy-making,* Sage, London.

Anderson, C.W. (1988) 'Political judgment and theory in policy analysis', in E.B. Portis and M.B. Levy (eds), 1988.

Anderson, J. (ed.) (1988) *Communications Yearbook,* 11, Sage, Newbury Park, Cal.

Anderson, J.E. (1975) *Public Policy-making,* Holt, Praeger, New York.

Andrews, G. (1991) *Citizenship,* Lawrence & Wishart, London.

Anthony, R.N. and R.E. Herzlinger (1980) *Management Control in Nonprofit Organizations,* Richard D. Irwin, Homewood, Ill.

Appleby, P.H. (1949) *Policy and Administration,* University of Alabama Press, Tuscaloosa, Ala.

Arendt, H. (1958) *The Human Condition,* University of Chicago Press, Chicago, Ill.

Argyris, C. (1957) *Personality and Organization,* Harper & Row, New York.

Argyris, C. (1965) *Organization and Innovation,* Irwin, Toronto.

Argyris, C. (1985) *Strategy, Change and Defensive Routines,* Pitman, London.

Argyris, C. and D.A. Schön (1978) *Organisational Learning: A Theory ofaction Perspective,* Addison-Wesley, Reading, Mass.

Armstrong, G. and M. Wilson (1973) 'City politics and deviance amplification', in I. Taylor and L. Taylor (eds), 1973.

Aronson, E. (1988) *The Social Animal,* W.H. Freeman, New York.

Arterton, F.C. (1986) *Teledemocracy: Can Technology Protect Democracy?* Sage, Beverly Hills, Cal.

Asch, S.E. (1955) 'Effects of group pressure upon the modification and distortion of judgements', in H. Guetzkow (ed.), *Groups, Leadership and* Men, Carnegie Press, New York.

Ascher, C. (1987) 'Editorial comment: Policy Science in the postpositivist era', *Policy Science,* 19:1.

Atkinson, M.M. and W.D. Coleman (1989) 'Strong states and weak states: sectoral policy networks in advanced capitalist economies', *British Journal ofpolitical Science,* 19:747–767.

Atkinson, M.M. and W.D. Coleman (1992) 'Policy networks, policy communities and the problems of governance', *Governance,* 5(2):154–180.

Aucoin, P. (1990) 'Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums', *Governance,* 3:115–137.

Bachrach, P.S. and M.S. Baratz (1962) 'Two faces of power', *American Political Science Review,* 56:1947–1952.

Bachrach, P.S. and M.S. Baratz (1963) 'Decisions and non-decisions: an analytical framework', *American Political Science Review,* 57:641–651.

Bachrach, P.S. and M.S. Baratz (1970) *Power and Poverty. Theory and Practice,* Oxford University Press, New York.

Bacon, F. (1900) *New Atlantis,* ed. G.C. Moore Smith, Cambridge University Press, Cambridge.

Bacon, F. (1973) *The Advancement of Learning, ed.* G.W Kitchin, Introd. Arthur Johnson, Dent, London.

Bacon, F. (1985) *The Essays,* ed. John Pitcher, Penguin, Harmondsworth, Middx.

Bacow, L.S. and M. Wheeler (1984) *Environmental Dispute Resolution,* Plenum Press, New York.

Badcock, C. (1988) *Essential Freud,* Blackwell, Oxford.

Baer, WC. and S.M. Fleming (1976) 'Counterfactual analysis: an analytical tool for planners', Journal *of the American Institute of Planners,* 42:243–252.

Baier, V.E., J.G. March and H. Saetren (1986) 'Implementation and ambiguity', *Scandinavian Journal of management Studies,* 2:197–212.

Bailey, D. (ed.) (1965) *Essays on Rhetoric,* Oxford University Press. New York.

Bales, K. (1991) 'Charles Booth's survey of life and labour of the people in London 1889–1903', in Bulmer *et al.* (eds), 1991.

Ball, T., J. Farr and Russell L. Hanson (eds) (1989) *Political Innovation and Conceptual Change,* Cambridge University Press, Cambridge.

Banfield, E. (1980) 'Policy science as metaphysical madness', in Goldwin (ed.), 1980.

Barbalet, J.M. (1988) *Citizenship,* Open University, Milton Keynes, Bucks.

Barberis, P. and T. May (1993) *Government, Industry and Political Economy,* Open University Press, Buckingham, Bucks.

Bardach, E. (1976) 'Policy termination as a political process', *Policy Sciences,* 7:123–131.

Bardach, E. (1977) *The Implementation Game,* MIT Press, Cambridge, Mass.

Barke, R.P. (1993) 'Managing technological change in federal communications policy: the role of industry advisory groups', in Sabatier and Jenkins-Smith (eds), 1993.

Barker, A. (1993) 'Patterns of decision advice processes: a review of types and a commentary on some recent British practices', in Peters and Barker (eds), 1993.

Barker, A. (ed.) (1982) *Quangos in Britain,* Macmillan, London.

Barker, A. and B.G. Peters (eds) (1992) *The Politics of Expert Advice: Creating, Using and Manipulating Scientific Knowledge for Public Policy,* Edinburgh University Press, Edinburgh.

Barnard, C. (1938) *The Functions of the Executive,* Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Bames, C. and K. Williams (1993) 'Education and consumerism: managing emergent market culture in schools', in Isaac-Henry *et al.* (eds), 1993.

Barrett, S. and C. Fudge (eds) (1981) *Policy and Action,* London, Methuen.

Bartlett, W. and J. Le Grand (1993) 'The theory of quasi-markets', in Le Grand and Bartlett (eds), 1993.

Batley, R. and G. Stoker (1991) *Local Government in Europe: Trends and Developments, Macmillan,* London.

Bauer, R.A. and K.J. Gergen (eds) (1968) *The Study of Policy Formation,* The Free Press, New York.

Bauer, WC. and S.M. Fleming (1976) 'Counterfactual analysis: an analytical tool for planners', *Journal of the American Institute of Planners,* 42:243–252.

Baumgartner, F.R. (1987) 'Parliament's capacity to expand political controversy in France', *Legislative Studies Quarterly,* 12:33–54.

Baumgartner, F.R. and B.D. Jones (1991) 'Agenda dynamics and policy subsystems', *Journal of Politics,* 53:1044–1074.

Baumgartner, F.R. and B.D. Jones (1993) *Agendas and Instability in American Politics,* University of Chicago Press, Chicago, Ill.

Beardwell, I. and L. Holden (eds) (1994) Human *Resource Management: A Contemporary Perspective,* Pitman, London.

Beauchamp, T. (1975) *Ethics and Public Policy,* Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.

Becker, C.C. (1936) *Progress and Power,* Stanford University Press, Stanford, Cal.

Becker, H.S. (1963) *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance,* Free Press, New York.

Becker, H. S. (ed.) (1966) *Social Problems: A Modern Approach,* John Wiley, New York.

Beer, S. (1966) *Decision and Control,* John Wiley, London.

Beer, S. (1972) *Brain of the Firm,* Allen Lane, London.

Beer, S. (1975) *Platform for Change,* John Wiley, London.

Beetham, D. (1991) 'Models of bureaucracy', in Thompson *et al.* (eds), 1991.

Begg, D., S. Fisher and R. Dornbush (1991) *Economics,* McGraw-Hill, London.

Behn, R.D. (1978) 'How to terminate a public policy: a dozen hints for the would-be terminator', *Policy Analysis* 4(3):393–413.

Bell, D. (1960) *The End of ideology,* Free Press, New York.

Bell, D. (1966) 'Government by commission', *Public Interest,* 3:3–9.

Bell, D. (1976) *The Coming of Post-industrial Society: A Venture into Social Forecasting,* Penguin Books, Harmondsworth, Middx (first published 1973).

Bendor, J. and T. Hammond (1992) 'Rethinking Allison's models', *American Political Science Review,* 86(2):301–322.

Benn, S.I. and G.F. Gaus (1983) *Public and Private in Social Life,* Croom Helm, London.

Bennett, R.J. and G. Krebs (1990) *Towards a Parnership Model of Local Economic Development Initiatives in Britain and Germany,* Anglo-German Foundation,London.

Benson, J.K. (1975) 'The interorganizational network as a political economy', *Administrative Science Quarterly,* 20:229–249.

Benson, J.K. (1977a) 'Innovation and crisis in organisational analysis', *Sociolozical Quarterly,* 18:3–16.

Benson, J.K. (1977b) 'Organizations: a dialectical view', *Administrative Science Quarterly,* 22(3):1–21.

Benson, J.K. (1982) 'A framework for policy analysis', in D.L Rogers and D. Whetten (eds), *Interorganisational Coordination: Theory, Research and Implementation,* Iowa State University Press, Ames.

Berger, P.L. and T. Luckman (1975) *The Social Construction of Reality: A Treatise on the Sociology of Knowledge,* Penguin Books, Harmondsworth, Middx (first published 1966).

Berger, P.L. and R.J. Neuhaus (1977) *To Empower People: The Role ofmediating Structures in Public* Policy, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C.

Berry, B.J.L. (1991) *Long-wave Rhythms in Economic Development and Political Behaviour,* Johns Hopkins University Press, Baltimore, Md.

Bertsch, G., R. Clarke, and D. Wood (1992) *Comparing Political Systems: Power and Policy in Three Worlds,* Macmillan, New York.

Beuret, K. (1991) 'Women and transport', in MacLean and Groves (eds), 1991.

Beveridge, W. (1944) *Full Employment in a Free Society,* Allen & Unwin, London.

Beyme, von K. (ed.) (1974) *German Political Studies,* vol. 1, Sage, London.

Bingham, R.D. *et al. (1991) Managing Local Government,* Sage, Newbury Park, Cal.

Bish, R.L. (1978) 'Intergovernmental relations in the United States: some concepts and implications from a public choice perspective', in Hanf and Scharpf (eds), 1978.

Black, C. (1961) *The Application of Systems Analysis to Government Operations,* National Institute of Public Affairs, Washington, D.C.

Blackstone, T. and W. Plowden (1988) *Inside the Think-Tank: Advising the Cabinet, 1971–1983,* Heinemann, London.

Blowers, A. (1983) 'Master of fate or victim of circumstance – the exercise of corporate power in environmental policy-making', *Policy and Politics,* 11:393–415.

Blowers, A. (1984) *Something in the Air: Corporate Power and the Environment,* Harper & Row, London.

Blumer, H. (1969) *Symbolic Interactionism,* Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.

Blumer, H. (1971) 'Social problems as collective behaviour,' *Social Problems,* 18:298–306.

Bobrow, D.B. and J.S. Dryzek (1987) *Policy Analysis by Design,* University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, Pa.

Böhret, C. (1987) 'The tools of public management', in Kooiman and Eliassen (eds), 1987. Bolland, J.M. and R. Muth (1984) 'The decision seminar: a new approach to urban problem solving', *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization,* 6:75–88.

Boneparth, E. and E. Stoper (1988) *Women, Power and Policy: Towards the Year 2000,* 2nd edn, Pergamon Press, New York.

Borgatta, E.F. and R.J.V. Montgomery (eds) (1987) *Critical Issues in Aging Policy: Linking Research and Values,* Sage, Newbury Park, Cal.

Bomat, J. *et al. (1993) Community Care: A Reader,* Macmillan, Basingstoke, Hants.

Bossard, J.H.S. (1941) 'Comment', *American Sociological Review,* 6:320–329.

Bosso, C.J. (1987) *Pesticides and Politics: The Life Cycle ofa Public Issue,* University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, Pa.

Bosso, C.J. (1989) 'Setting the agenda: mass media and the discovery of famine in Ethopia', in M. Margolis and G. Mauser (eds), *Manipulating Public Opinion,* Brooks-Cole, Pacific Grove, Cal.

Bott, E. (1957) *Family and Social Network,* Tavistock Publications, London.

Bouckaert, G. (1993) 'Governance between legitimacy and efficiency: citizen participation in the Belgian fire services', in Kooiman (ed.), 1993.

Boulding, K. (1956) *The Image,* University of Michigan Press, Ann Arbor, Mich.

Boulding, K. (1962) *Conflict and Defence: A General Theory,* Harper & Row, New York.

Boulding, K. (1968) *Beyond Economics: Essays on Society, Religion and Ethics,* University of Michigan Press, Ann Arbor, Mich.

Boulding, K. (1970) *Economics as a Science,* McGraw-Hill, New York.

Boulding, K. (1981) *Evolutionary Economics*, Sage, Beverly Hills, Cal.

Boulding, K. (1990) *Three Faces of Power*, Sage, Newbury Park, Cal.

Bourn, J.B. (1974) 'The administrative process as a decision-making and goal-attaining system', Block 2, Part 2 of D331, *Public Administration*, Open University Press, Milton Keynes, Bucks.

Bowers, A. (1984) *Something in the Air: Corporate Power and the Environment*, Harper & Row, London.

Bozeman, B. (1979) *Public Management and Policy Analysis*, St Martin's Press, New York.

Bradach, J.L. and R.G. Eccles (1991) 'Price, authority and trust: from ideal types to plural forms', in Thompson *et al.* (eds), 1991.

Bradshaw, J. (1992) 'Social security', in Marsh and Rhodes (eds), 1992.

Brand, J. (1975) 'The politics of social indicators', *British Journal ofsociology*, 26:78–80.

Braverman, H. (1974) *Labour and Monopoly Capital*, Monthly Review Press, New York.

Braybrooke, D. and C.E. Lindblom (1963) *A Strategy of Decision*, Free Press, New York.

Brewer, G.D. (1975) 'Dealing with complex social problems: the potential of the 'Decision seminar" ', in G.D. Brewer and R.D. Brunner (eds), *Political Development and Change: A Policy Approach*, Free Press, New York.

Brewer, G.D. (1978) 'Termination: hard choices, harder questions', *Public Administration Review*, 38(3):338–344.

Brewer, G.D. (1983) 'Some costs and consequences of large scale social systems modeling', *Behavioral Science*, 28:166–185.

Brewer, G.D. (1985) 'Methods for synthesis: policy exercises', in W.C. Clarke and R.E. Mann (eds), *Sustainable Development of the Biosphere*, Intemational Institute for Applied Systems Analysis, Laxenburg, Austria.

Brewer, G.D. and P. de Leon (1983) *The Foundations of Policy Analysis*, Dorsey, Ridgewood, Ill.

Brickman, R., S. jasanoff and T. Ilgen (1982) *Chemical Regulation and Cancer: A Cross-National Study of Policy and Politics*, Cornell University, Program on Science, Technology and Society, Ithaca, N.Y.

British Psychological Society (1994) *Fostering Innovation: A Psychological Perspective*, BPS, Leicester.

Brittan, S. (1975) 'The economic contradictions of democracy', *British Journal of Political Science*, 5:129–159.

Brittan, S. (1987) *The Role and Limits of Government*, Wildwood House, Aldershot, Hants.

Broady, M. and R. Hedley (1989) *Working Partnerships: Community Development in Local Authorities*, Bedford Square Press, London.

Brown, A.E. and J. Stewart (1993) 'Competing advocacy coalitions, policy evolution, and airline deregulation', in Sabatier and Jenkins-Smith (eds), 1993.

Brown, J.A.C. (1963) *Techniques of Persuasion: From Propaganda to Brainwashing*, Penguin Books, Harmondsworth, Middx.

Brown, J.A.C. (1986) *The Social Psychology of Industry*, Sidgwick & Jackson, London.

Brown, M.S. and K.A. Lyon (1992) 'Holes in the ozone layer: a global environmental controversy', in Nelkin (ed.), 1992.

Browne, A. and A. Wildavsky (1984) 'Should evaluation become implementation?', in Pressman and Wildavsky, 1984.

Browne, A. and A. Wildavsky (1987) 'What should evaluation mean to implementation?', in Palumbo (ed.), 1987.

Browning, P. (1986) *The Treasury and Economic Policy, 1964–1985,* Longman, London.

Bruce, B. (1992) *Images of Power: How the Image Makers Shape our Leaders,* Kogan Page, London.

Bryant, C.G.A. and H.A. Becker (eds) (1990) *What has Sociology Achieved?* Macmillan, London.

Buchanan, J.M. (1968) *Demand and Supply of Public Goods,* Markham, Chicago, Ill.

Buchanan, J.M. (1977) *Freedom in Constitutional Contract,* Texas A&M Press, College Station, Tx.

Buchanan, J.M. (ed.) (1978) *The Economics of Politics,* Institute of Economic Affairs, London.

Buchanan, J.M. (1989) *Explorations into Constitutional Economics,* Texas A&M University Press, College Station, Tx.

Buchanan, J.M. and G. Tullock (1962) *The Calculus of Consent,* University of Michigan Press, Ann Arbor, Mich.

Buchanan, J.M., R.E. Wagner and J. Burton (1978) *The Consequences ofmr Keynes,* Institute of Economic Affairs, London.

Budge, I. and H. Keman (1990) *Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States,* Oxford University Press, London.

Bulmer, M. (1981), 'Applied social research? The use and non-use of empirical social inquiry by British and American governmental commissions', *Journal ofpublic Policy,* 1:353–380.

Bulmer, M. (1982) *The Uses of Social Research: Social Investigation in Public Policy-Making, Allen* & Unwin, London.

Bulmer, M. (1990) 'Successful applications of sociology', in Bryant and Becker (eds), 1990.

Bulmer, M. (1993) 'The Royal Commission and departmental committee in the British policymaking process', in Peters and Barker (eds), 1993.

Bulmer, M. (ed.) (1978) *Social Policy Research,* Macmillan, London.

Bulmer, M. (ed.) (1980) *Social Research and Royal Commissions,* Allen & Unwin, London.

Bulmer, M. (ed.) (1987) *Social Science Research and Government*, Cambridge University Press, Cambridge.

Bulmer, M., K. Bales and K.K. Sklar (eds) (1991) *The Social Survey in Historical Perspective, 1880–1940,* Cambridge University Press, Cambridge.

Burch, M. and B. Wood (1983) *Public Policy in Britain,* Martin Robertson, Oxford (later editions, 1986 and 1990 published by Basil Blackwell, Oxford).

Burke, J.P. and F.I. Greenstein (1989) *How Presidents Test Reality: Decisions on Vietnam, 1954 and 1965,* Russell Sage Foundation, New York.

Burke, K. (1945) *A Grammar of Motives,* McGrawHill, New York.

Burley, TA. and G. O'Sullivan (1986) *Operational Research,* Macmillan, London.

Burnham, J. (1941) *The Managerial Revolution,* Indiana University Press, Bloomington, Ind.

Burnham, J. (1943) *The Machiavellians: Defenders of Freedom,* Putnam, London.

Burns, D., R. Hambelton and P. Hoggett (1994) *The Politics of Decentralization: Revitalizing Local Democracy*, Macmillan, London.

Burns, T. and G.M. Stalker (1961) *The Management of Innovation,* Tavistock Publications, London.

Burrell, G. and G. Morgan (1979) *Sociological Paradigms and Organisational Analysis,* Heinemann, London.

Burton, D.H. (1988) *The Learned Presidency: Theodore Roosevelt, William Howard Taft, Woodrow Wilson,* Fairleigh Dickinson Press/Associated University Presses, London.

Butcher, H. (1993) 'Introduction: some examples and definitions', in Butcher *et al.* (eds), 1993.

Butcher, H., A. Glen, P Henderson and J. Smith, (eds) (1993) *Community and Public Policy,* Pluto Press, London.

Butler, R.J. and D.C. Wilson (1990) *Managing Voluntary and Non-profit Organisations: Strategies and Structures,* Routledge, London.

Button, J. (1988) *A Dictionary of Green Ideas,* Routiedge, London.

Buzan, T. and B. Buzan (1995) *The Mind Map Book,* British Broadcasting Corporation, London.

Cabinet Office, Office of the Minister for the Civil Service (1988) *Service to the Public,* Occasional Paper, HMSO, London.

Cain, M.E. (1973) *Society and the Policeman's Role,* Routledge & Kegan Paul, London.

Callahan, D. and B. Jennings (1983) *Ethics, the Social Sciences and Policy Analysis,* Plenum Press, New York.

Callaway, M.R. and J.K. Esser (1984),'Groupthink: effects of cohesiveness and problem-solving procedures on group decision making', *Social Behaviour and Personality,* 12:157–164.

Callaway, M.R., R.G. Marriott and J.K. Esser (1985) 'Effects of dominance on group decision making: towards a stress-reduction explanation of groupthink', *Journal of Personality and Social Psychology,* 49:949–952.

Cameron, J.M. (1978) 'Ideology and policy determination: restructuring Califomia's mental health system', in May and Wildavsky (eds), 1978.

Campbell, D.T. (1969) 'Reforms as experiments', *American Psychologist,* 24:409–429.

Campbell, D.T (1973) 'The social scientist as methodological servant of the experimenting society', *Policy Studies,* 2:72–75.

Campbell, D.T. (1981) 'Getting ready for the experimenting society', in Saxe and Fine (eds), 1981.

Campbell, D.T (1982) 'Experiments as arguments', *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization,* 3:327–337.

Campbell, D.T. and J.C. Stanley (1966) *Experimental and Quasi-experimental Designsfor Research,* Rand McNally, Skokie, Ill.

Capra, F. (1985) *The Tao of Physics,* Fontana, London.

Carley, M. (1980) *Rational Techniques in Policy Analysis,* Policy Studies Institute/Heinemann, London.

Carmines, E.G. and J.A. Stimson (1986) 'On the structure and sequence of issue evolution', *American Political Science Review,* 80:901–920.

Carmines, E.G. and J.A. Stimson (1989) *Issue Evolution: Race and the Transformation ofamerican Politics,* Princeton University Press, Princeton, N.J.

Carmon, N. (ed.) (1990) *Neighbourhood Policy and Programmes,* Macmillan, London.

Carroll, J.S. and E.J. Johnson, (1990) *Decision Research: A Field Guide,* Sage, Newbury Park, Cal.

Carter, N. (1988) 'Measuring government performance', *Political Quarterly,* 59(3):369–375.

Carter, N. (1989) 'Performance indicators: 'backseat driving", or 'hands off control"?', *Policy and Politics,* 17:131–138.

Carter, R., J. Martin, B. Mayblin and M. Munday (1984) *Systems, Management and Change: A Graphic Guide,* Paul Chapman, for Open University, London.

Cartwright, T. J. (1975) *Royal Commissions and Departmental Committees in Britain,* Hodder & Stoughton, London.

Castles, F. (1982) *The Impact ofparties,* Sage, London.

Castles, F. (ed.) (1989) *The Comparative History of Public Policy,* Polity Press, Oxford.

Caves, R.E, (1980) 'Productivity differences among industries', in R.E. Caves and L.B. Krause (eds), *Britain's Economic Performance,* Brookings Institution, Washington, D.C.

Cawson, A. (1986) *Corporatism and Political Theory,* Basil Blackwell, Oxford.

Cawson, A. (ed.) (1985) *Organized Interests and the State: Studies in Meso-corporatism,* Sage, London.

Cawson, A. and P. Saunders (1983) 'Corporatism, competitive politics and class struggle', in R. King (ed.) *Capital and Politics,* Routledge & Kegan Paul, London.

Chanan, G. (1991) *Takenfor Granted: Community Activity and the Crisis ofthe Voluntary Sector,* Community Development Foundation, London.

Chandler, A.D. (1962) *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise,* MIT Press, Cambridge, Mass.

Chandler, A.D. (1977) *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business,* Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Charlesworth, J.C. (ed.) (1967) *Contemporary Political Analysis,* Free Press, New York.

Charlesworth, J.C. (ed.) (1972) *Integration of the Social Sciences through Policy Analysis,* Monograph 14, American Academy of Political and Social Science, Philadelphia, Pa.

Chase, G. (1979) 'A framework for implementing human service programmes: how hard will it be?', *Public Policy,* 27:387–435.

Checkland, P.B. (1981) *Systems Thinking and Systems Practice,* John Wiley, London.

Checkland, P.B. and J. Scholes (1990) *Soft Systems Methodology in Action,* Wiley, London.

Chew, G.F. (1968) 'Bootstrap: a scientific idea', *Science,* 161:762–765.

Chew, G.F. (1970) 'Hadron bootstrap: triumph or frustration', *Physics Today,* 23:23–28.

Chibnall, S. (1977) *Law and Order News,* Tavistock Publications, London.

Child, J. (1972) 'Organization structure, environment and performance: the role of strategic choice', *Sociology,* 6:1–22.

Chomsky, N. (1971) *American Power and the New Mandarins,* Vintage, New York.

Church, J. (ed.) (1995) *Social Trends 25,* HMSO, London.

Clausen, J.A. (1976) 'Drug use', in Merton and Nisbet (eds), 1976.

Clegg, S.R. (1990) *Modern Organisations: Organisation Studies in the Postmodern* World, Sage, London.

Clegg, S. and D. Dunkerly (1980) *Organization, Class and Control,* Routledge & Kegan Paul, London.

Clokie, H.M. and J.W. Robinson (1937) *Royal Commissions ofinquiry,* Stanford University Press, Stanford, Cal.

Clutterbuck, D. and S. Crainer (1990) *Makers of Modern Management: Men and Women who Changed the Business World,* Macmillan, London.

Cmnd 4506 (1970) *The Reorganization of Central Government,* HMSO, London.

Coase, R.H. (1937) 'The nature of the firm', *Economica,* 4:386–405.

Coats, A.W. (1989) 'Economic ideas and economists in government', in Colander and Coats (eds), 1989.

Coats, A.W. (ed.) (1981) *Economists in Government: An International Comparative Study,* Duke University Press, Durham, N.C.

Coats, A.W. and D. Colander (1989) 'An introduction to the spread of economic ideas', in Colander and Coats (eds), 1989.

Cobb, R.W. and C.D. Elder (1971) 'The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory', *Journal of Politics,* 33:892–915.

Cobb, R.W. and C.D. Elder (1972) *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building,* Johns Hopkins University Press, Baltimore, Md.

Cobb, R.W. and C.D. Elder (1981) 'Communications and public policy', in Nimmo and Sanders (eds), 1981.

Cobb, R.W. and C.D. Elder (1983) *The Political Uses of Symbols,* Longman, New York.

Cobb, R.W., J.-K. Ross and M.H. Ross (1976) 'Agenda building as a comparative political process', *American Political Science Review,* 70:126–138.

Cochrane, A. (1993a) *Whatever Happened to Local Government?,* Open University Press, Buckingham, Bucks.

Cochrane, A. (1993b) 'Challenges from the centre', in J. Clarke (ed.), *A Crisis in Care? Challenges to Social Work,* Sage for Open University, London,

Cockburn, C. (1977) *The Local State,* Pluto Press, London.

Cockett, R. (1994) *Thinking the Unthinkable: Think Tanks and the Economic Counter-Revolution, 1931–1983,* Harper Collins, London.

Cohen, M., J. March and J. Olsen (1972) 'A garbage can model of organisational choice', *Administrative Science Quarterly,* 17:1–25.

Cohen, S. (1972) *Folk Devils and Moral Panics,* Paladin, London.

Cohen, S. (1985) *Visions of Social Control,* Polity Press, Cambridge.

Cohen, S. and J. Young (eds) (1981) *The Manufacture of News: Social Problems and the Mass Media,* Sage, Beverly Hills, Cal.

Colander, D. and A.W. Coats (1989) *The Spread of Economic Ideas,* Cambridge University Press, Cambridge.

Cole, M. (1961) *The Story of Fabian Socialism,* Heinemann, London.

Colebatch, H. and P. Larmour (1993) *Market, Bureaucracy and Community,* Pluto Press, London.

Collin, A. (1994a) 'Human resource management in context', in Beardwell and Holden (eds), 1994.

Collin, A. (1994b) 'Leaming and development', in Beardwell and Holden (eds), 1994.

Collingridge, D. (1992) *The Manage?nent ofscale: Big Organizations, Big Decisions, Big Mistakes,* Routledge, London.

Collingridge, D. and C. Reeve (1986) *Science Speaks to Power: The Role of Experts in Policy Making,* Frances Pinter, London.

Collingwood, R.G. (1974) 'Human nature and human history', in Gardiner (ed.), 1974.

Colvin, P. (1985) *The Economic Ideal in British Government: Calculating Costs and Benefits in the 1970s*, Manchester University Press, Manchester.

Community Development Foundation (CDF) (1992) *Mind the Gap: The Community in City Challenge,* CDF, London.

Connerton, P. (ed.) (1976) *Critical Sociology,* Penguin, Harmondsworth, Middx.

Connolly, W (1983) *The Terms of Political Discourse,* Princeton University Press, Princeton, N.J.

Cook, F.L. and W.G. Skogan (1991)'Convergent and divergent voice models of the rise and fall of policy issues', in Protess and McCombs (eds), 1991.

Cook, T.D. (1985) 'Postpositivist critical multiplism', in R.L. Shotland and M.M. Mark (eds), *Social Science and Social Policy,* Sage, Newbury Park, Cal.

Coote, A. (ed.) (1992) *The Welfare of Citizens,* Institute for Public Policy Research, London.

Cornford, J. (1990) 'Performing fleas: reflections from a think tank'. *Policy Studies,* 11(4):22–30.

Courtwright, J. (1978) 'A laboratory investigation of groupthink', *Communication Monographs,* 45:229–246.

Cox, A. and N. O'Sullivan (eds) (1988) *The Corporate State,* Edward Elgar, Aldershot, Hants.

Crane, D. (1972) *Invisible Colleges,* University of Chicago Press, Chicago, Ill.

Crawford, E. and N. Perry, (eds) (1976) *Demands for Social Knowledge: The Role of Research Organisations,* Sage, London.

Crenson, M.A. (1971) *The Unpolitics of Air Pollution: A Study of Non-decision Making in the Cities,* Johns Hopkins University Press, Baltimore, Md.

Cunningham, L.L. (1981) 'Applying Lasswell's concepts in field situations: diagnostic and prescriptive values', *Educational Administrative Quarterly,* 17(2):21–43.

Cyert, R.M. and J.G. March (1955) 'Organizational structure and pricing behavior in an oligopolistic market', *American Economic Review,* 45:129–139.

Cyert, R.M. and J.G. March (1963) *A Behavioral Theory of the Firm,* Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.; Basil Blackwell, Oxford, 1992.

Dahl, R. (1956) *A Preface to Democratic Theory,* University of Chicago Press, Chicago, Ill.

Dahl, R. (1957) 'The concept of power', *Behavioural Science,* 2:201–215.

Dahl, R. (1958) 'A critique of the ruling elite model', *American Political Science Review,* 52:463–469.

Dahl, R. (1961) *Who Governs?: Democracy and Power in an American City,* Yale University Press, New Haven, Conn.

Dahl, R. (1971) *Polyarchy: Participation and Opposition,* Yale University Press, New Haven, Conn.

Dahl, R. (1982) *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy versus Control,* Yale University Press, New Haven, Conn.

Dahl, R. (1985) *A Preface to an Economic Theory of Democracy,* Polity Press, London.

Dahl, R. and C.E. Lindblom (1953/1976) *Politics, Economics and WeVare,* Harpers, New York.

Dahrendorf, R. (1959) *Class and Class Conflict in Industrial Society,* Routledge & Kegan Paul, London.

Dalkey, N.C. (1972) *Studies in the Quality of Life: Delphi and Decision Making,* Lexington Books, Lexington, Mass.

Dallmayr, F.R. (1981) 'Critical theory and public policy', *Policy Studies journal,* 9:522–534.

Dallos, R. and D. Boswell (1993) 'Mental health', in R. Dallos and E. McLaughlin (eds), *Social Problems and the Family,* Sage, London.

Dandeker, C. (1990) *Surveillance, Power and Modernity,* Polity Press, Cambridge.

Daniels, P. (1992) 'Industrial policy', in Harrop (ed.), 1992.

Davies, S. (1991) 'Towards the remoralization of society', in Loney *et al.* (eds), 1991.

Davis, K.C. (1969) *Discretionary Justice,* Louisiana State University Press, Baton Rouge, La.

Davis, N.J. and C. Stasz (1990) *Social Control of Deviance: A Critical Perspective,* McGraw-Hill, New York.

Dawson, R.E. and J.A. Robinson (1963) 'Interparty competition, economic variables and welfare policies in American States', *Journal of Politics,* 25:265–289.

Day, P. and R. Klein (1987) *Accountabilities in Five Public Services,* Tavistock Publications, London.

Deal, T.E. and A.A. Kennedy (1982) *Corporate Cultures,* Addison-Wesley, Reading, Mass.

de Board, R. (1978) *The Psychoanalysis of Organizations: A Psychoanalytic Approach to Behaviour in Groups and Organizations,* Tavistock Publications, London.

de Bono, E. (1981) *Atlas of Management Thinking,* Temple Smith, London.

Degeling, P. (1993) 'Policy as the accomplishment of an implementation structure: hospital restructuring in Australia', in Hill (ed.), 1993.

Degeling, P. and H. Colebatch (1984) 'Structure and action as constraints in the practice of public administration', *Australian Journal of Public Administration,* 43:320–331.

de Grazia, J. (1991) *DEA: The War against Drugs,* BBC Books, London.

de Haven-Smith, L. (1988) *Philosophical Critiques of Policy Analysis,* University of Florida Press, Gainesville, Fla.

de Jouvenal, B. (1967) *The Art of Conjecture,* Basic Books, New York.

De Leon, P. (1978) 'Public policy termination: an end and a beginning', *Policy Analysis,* 4(3):369–392.

De Leon, P. (1982) 'New perspectives on program termination', *Journal of Policy Analysis and Management,* 2(1):108–111.

De Leon, P. (1983) 'Policy evaluation and program termination', *Policy Studies Review,* 2(4), 631–647.

De Leon, P. (1987) 'Policy termination as a political phenomenon', in Palumbo (ed.), 1987.

Demming, WE. (1982) *Quality, Productivity and Competitive Position,* MIT, Center for Advanced Engineering Study, Cambridge, Mass.

Denhardt, R.B. (1981a) 'Toward a critical theory of public organisations', *Public Administration Review,* 41(6):628–635.

Denhardt, R.B. (1981b) *In the Shadow oforganization,* Regent Press, Lawrence, Kansas.

Denhardt, R.B. and K.G. Denhardt (1979) 'Public administration and the critique of domination', *Administration and Society,* 11(1):107–120.

Derthick, M. (1972) *New Towns in Town: Why a Federal Program Failed,* Urban Institute, Washington, D.C.

Derthick, M. (1979) *Policymaking for Social Security,* Brookings Institution, Washington, D.C.

De Sario, J., J.D. Slack, C.A. Washington and K.L. Ender (1991) 'Management of human resources in local government', in Bingham *et al.,* 1991.

Deutsch, K.W. (1963) *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control,* Free Press of Glencoe, New York.

Deutsch, K.W. (1967) 'Communications and decision making systems', in Charlesworth (ed.), 1967.

Deutsch, K.W. (1981) 'The crisis of the state', *Government and Opposition,* 16(3):331–343.

Devons, E. (1961) 'Statistics as a basis for Policy', in E. Devons, *Essays in Economics,* Allen & Unwin, London.

Dewey, J. (1927) *The Public and its Problems,* Holt, New York.

Dewey, J. *(1935) Liberalism and Social Action,* Putnam, New York.

Dewey, J. *(1938) Experience and Education,* Collier, New York.

Dewey, J. (1939) *Freedom and Culture,* Putnam, New York (reprinted 1963).

Dicken, P (1988) *Global Shift: Industrial Change in a Turbulent World,* Paul Chapman, London.

Dierkes, M., H. Weiler and A. Anatal (eds) (1987) *Comparative Policy Research,* Cower, Aldershot, Hants.

Di Maggio, P. and W. Powell (1983) 'The iron cage: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields', *American Sociological Review,* 48(2):147–160.

Di Maggio, P. and W. Powell (1991) 'The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields', in Powell and Di Maggio (eds), 1991.

Dixon, N. (1976) *The Psychology of Military Incompetence,* Jonathan Cape, London.

Dixon, N. (1987) Our Own *Worst Enemy,* Jonathan Cape, London.

Dixon, P. (1990) *Rhetoric,* Routledge, London.

Dobyns, H., P. Doughty and H.D. Lasswell (eds) (1964) *Peasants, Power and Applied Social Change,* Sage, Beverly Hills, Cal.

Dolbeare, K.M. (ed.) (1975) *Public Policy Evaluation,* Sage, Beverly Hills, Cal.

Dolman, A.J. (ed.) (1980) *Global Planning and Resource Management: Toward International Decision Making in a Global World,* Pergamon Press, New York.

Dommel, P.R. (1991) 'Intergovernmental relations', in Bingham *et al.,* 1991.

Doray, B. (1988) *From Taylorism to Fordism: A Rational Madness,* Free Association Books, London.

Downing, P. and K. Hanf (eds) (1983) *International Comparisons in Implementing Pollution Laws,* Kluwer-Nijhoff, Boston, Mass.

Downs, A. (1957) *An Economic Theory of Democracy,* Harper & Row, New York.

Downs, A. (1960) 'Why the government budget is too small in a democracy', *World Politics,* 12:541–563.

Downs, A. (1967) *Inside Bureaucracy,* Little, Brown, Boston, Mass.

Downs, A. (1972) 'Up and down with ecology: the issue attention cycle', *Public Interest,* 28(1):38–50.

Doyal, L. (1979) *The Political Economy of Health,* Pluto, London.

Dror, Y. (1964) 'Muddling through – 'science" or inertia?' *Public Administration Review,* 24:153–157.

Dror, Y. (1967) 'Policy analysis: a new professional role in government service', *Public Administration Review,* 27(3):197–203.

Dror, Y. '(1979) 'From management science to policy sciences', in Pollitt *et al.* (eds), 1979.

Dror, Y. (1984) 'Required breakthroughs in think tanks', *Policy Sciences*, 16:199–225.

Dror, Y. (1989) *Public Policymaking Reexamined, 2nd* edn, Transaction Publishers, New Brunswick, N.J.; 1st edn, 1968.

Drucker, P.F. (1946) *The Concept of the Corporation*, John Day, New York, 1946.

Drucker, P.F. (1954) *The Practice of Management*, Heinemann, London.

Drucker, P.F. (1964) *Managing for Results*, Heinemann, London (2nd edn, 1989).

Drucker, P.F. (1969) *The Age of Discontinuity*, Heinemann, London.

Drucker, P.F. (1974) *Management Tasks, Responsibilities and Practices*, Heinemann, London.

Drucker, P.F. (1985) *Innovation and Entrepreneurship*, Heinemann, London.

Drucker, P.F. (1990a) *The New Realities*, Mandarin, London.

Drucker, RF. (1990b) *Managing the Non-profit Organisation*, Butterworth-Heinemann, Oxford.

Dryzek, J.S. (1987) 'Complexity and rationality in public life', *Political Studies*, 35:424–442.

Dryzek, J.S. (1989) 'Policy sciences of democracy', *Polity*, 22:97–118.

Dryzek, J.S. (1990) *Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science*, Cambridge University Press, Cambridge.

Dryzek, J.S. (1993) 'Policy analysis and planning: from science to argument', in Fischer and Forester (eds), 1993.

Duncan, C. (ed.) (1992) *The Evolution of Public Management*, Macmillan, London.

Dunleavy, P. (1980) *Urban Political Analysis*, Macmillan, London.

Dunleavy, P. (1981) 'Professions and policy change: notes towards a model of ideological corporatism', *Public Administration Bulletin*, 36:3–16.

Dunleavy, P. (1982), 'Quasi-governmental sector professionalism', in Barker (ed.), 1982.

Dunleavy, P. (1986) 'Explaining the privatization boom: public choice versus radical approaches', *Public Administration*, 64:13–34.

Dunleavy, P. (1989) 'The architecture of the British central state, parts 1 and 2', *Public Administration*, 67(3):248–275; 67(4) 391–417.

Dunleavy, P. (1991) *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, Herts.

Dunleavy, P. and B. O'Leary (1987) *Theories of the State: The Politics ofliberal Democracy*, Macmillan, London.

Dunn, E.S. (1971) *Economic and Social Development: A Process of Social Learning*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, Md.

Dunn, W.N. (1981) *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.

Dunn, WN. (1993) 'Policy reforms as arguments', in Fischer and Forester (eds), 1993.

Dunsire, A. (1978a) *Implementation in a Bureaucracy*, Martin Robertson, Oxford.

Dunsire, A. (1978b) *Control in a Bureaucracy*, Martin Robertson, Oxford.

Dunsire, A. (1990) 'Implementation theory and bureaucracy', in Younis (ed.), 1990.

Durkheim, E. (1964) *The Rules of Sociological Method*, Free Press, New York.

Dye, T.R. (1966) *Politics, Economics and the Public*, Rand-McNally, New York.

Dye, T.R. (1972) *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J. (2nd edn, 1987).

Dye, T.R. (1976) *What Governments Do, Why they do it, What Difference it Makes,* University of Alabama Press, Tuscaloosa, Ala.

Easton, D. (1953) *The Political System,* Alfred A. Knopf, New York.

Easton, D. (1965) *A Frameworkfor Political Analysis,* Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.

Eatwell, J., M. Milgate and P Newman (eds) (1987) *The New Palgrave: A Dictionary of Economics,* Macmillan, London.

Edelman, M. (1964) *The Symbolic Uses of Politics,* University of Illinois Press, Urbana, Ill.

Edelman, M. (1971) *Politics as Symbolic Action,* Academic Press, New York.

Edelman, M. (1977) *Political Language: Words that Succeed and Policies that Fail,* Institute for the Study of Poverty, New York.

Edelman, M. (1985) 'Political language and political reality', *PS,* 18(l):10–19.

Edelman, M. (1988) *Constructing the Political Spectacle,* Chicago University Press, Chicago, Ill.

Edwards, W., M. Guttentag and K. Snapper (1975) 'A decision theoretic approach to evaluation research', in E.N. Streuning and M. Guttentag (eds), *Handbook of Evaluation Research,* vol. 1, Sage, Beverly Hills, Cal.

Elder, N., A. Thomas and D. Arter (1982) *The Consensular Democracies? The Government and Politics of the Scandinavian States,* Martin Robertson, Oxford.

Ellul, J. (1964) *The Technological Society,* Vintage Books, New York.

Elmore, R. (1978) 'Organizational models of social program implementation', *Public Policy,* 26:185–228.

Elmore, R. (1979) 'Backward mapping', *Political Science Quarterly,* 94:601–616; reprinted in Williams (ed.), 1982.

Elmore, R. (1985) 'Forward and backward mapping', in K. Hanf and I Toonen (eds), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems,* Martinus Nijhoff, Dordrecht, Holland.

Elshtain, J.B. (1985) 'The relationship between political language and political reality', *PS,* 18(1):20–26.

England, J.R., K.I. Hudson, R.J. Masters, K.S. Powell and J.D. Shortridge (1985) *Information Systems for Policy Planning in Local Government,* Longman, with BURISA, London.

Ershkowitz, M. (1981) 'Lasswell and teaching', *Bureaucrat,* 10(1):50–51.

Esser, J.K. and J.S. Lindoerfer (1989) 'Groupthink and the space shuttle Challenger accident: towards a quantitative case analysis', *Journal of Behavioural Decision Making,* 2:167–177.

Etheridge, L.S. (1981) 'Government learning', in S. Long (ed.), *Handbook of Political Behavior,* Plenum Press, New York.

Etheridge, L.S. (1985) *Can Governments Learn?,* Pergamon Press, New York.

Etzioni, A. (1961) *A Comparative Analysis of Complex Organizations,* Free Press, New York.

Etzioni, A. (1964) *Modern Organizations,* Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.

Etzioni, A. (1967) 'Mixed scanning: a 'third" approach to decision-making', *Public Administration Review,* 27:385–392.

Etzioni, A. (1968) *The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes,* Free Press, New York.

Etzioni, A. (1983) *An Immodest Agenda: Rebuilding America Before the Twenty-First Century,* Free Press, New York.

Etzioni, A. (1988) *The Moral Dimension: Toward a New Economics,* Free Press, New York.

Etzioni, A. (1993a) *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda,* Crown Publishers, New York.

Etzioni, A. (1993b) *The Parenting Deficit,* Demos, London.

Etzioni, A. (1994) 'Who should pay for care?', The *Sunday Times,* 3 July.

Evan, W.M. (1972) 'An organizational-set model of interorganizational relations', in Tuite *et al.* (eds), 1972.

Evan, W.M. (ed.) (1976) *Interorganizational Relations,* Penguin, Harmondsworth.

Evan, W.M. (ed) (1981) *Knowledge and Power in a Global Society,* Sage, Beverly Hills, Cal.

Evans, P.B., D. Reuschemeyer and T. Skocpol (eds) (1985) *Bringing the State Back In,* Cambridge University Press, Cambridge.

Fama, E.F. (1980) 'Agency problems and the theory of the firm', *Journal of Political Economy,* 88:288–305.

Fay, B. (1975) *Social Theory and Political Practice,* Allen & Unwin, London.

Fayol, H. (1949) *General and Industrial Management,* Pitman, London.

Fee, E. and D.M. Fox (eds) (1988) *Aids and the Burdens of History,* University of California Press, Berkeley, Cal.

Feldman, E. (1978), 'Comparative public policy: field or method?', *Comparative Politics,* 10:278–305.

Festinger, L. (1957) *A Theory of Cognitive Dissonance,* Row, Peterson, Evanston, Ill.

Fimister, G. and M. Hill (1993) 'Delegating implementation problems: social security, housing and community care in Britain', in Hill (ed.), 1993.

Fischer, F. (1980) *Politics, Values, and Public Policy: The Problem of Methodology,* Westview Press, Boulder, Col.

Fischer, F. (1987) 'Policy expertise and the 'new class": a critique of the neoconservative thesis', in Fischer and Forester (eds), 1987.

Fischer, F. (1990) *Technocracy and the Politics of Expertise,* Sage, Newbury Park, Cal.

Fischer, F. (1991) 'American think tanks: policy elites and the politicization of expertise', *Governance,* 4(3):332–353.

Fischer, F. and J. Forester (1993) 'Introduction', in Fischer and Forester (eds), 1993.

Fischer, F. and J. Forester, (eds) (1987) *Confronting Values in Policy Analysis,* Sage, Newbury Park, Cal.

Fischer, F. and J. Forester, (eds) (1993) *The Argumentative* Turn in *Policy Analysis and Planning,* Duke University Press/UCL Press, London.

Fischer, G.W. and E.J. Johnson (1986) 'Behavioural decision theory and political decision making', in Lau and Sears (eds), 1986.

Fishman, M. (1978) 'Crime waves as ideology', *Social Problems,* 25:531–543.

Fiske, S. and S. Taylor (1984) *Social Cognition,* Addison-Wesley, Reading, Mass.

Fitzmaurice, J. *(1981) Politics in Denmark,* Hurst, London.

Fitzmaurice, J. (1991) *Austrian Politics and Society Today,* Macmillan, London.

Fitzpatrick, M. and D. Milligan (1987) *The Truth about the Aids Panic,* Junius Publications, London.

Fleming, A.F., M. Carballo, D.W. FitzSimons, M.R. Bailey and J. Mann (eds) (1988) *The Global impact of AIDS,* Alan R. Liss, York.

Flint, D. (1988), *Philosophy and Principles of Auditing: An Introduction,* Macmillan, London.

Flowers, M.L. (1977) 'A laboratory test of some implications of Janis's groupthink hypothesis', *Journal of Personality and Social Psychology,* 25:888–896.

Flynn, N. (1990) *Public Sector Management,* Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, Herts.

Flynn, R. (1993) 'Restructuring health systems: a comparative analysis of England and the Netherlands', in Hill (ed.), 1993.

Fodor, E.M. and T. Smith (1982) 'The power motive as an influence on group decision making', *Journal of Personality and Social Psychology,* 42:178–185.

Ford, P. (1992) 'American enterprise institute for public policy research', in Weiss (ed.), 1992.

Forester, J. (1981) 'Questioning and organising attention: towards a critical theory of planning and administrative practice', *Administration and Society,* 13:161–205.

Forester, J. (ed.) (1985) *Critical Theory and Public Life,* NUT Press, Cambridge, Mass.

Foster, T.R.V. (1993) *101 Great Mission Statements: How the World's Leading Companies Run their Businesses,* Kogan Page, London.

Foucault, M. (1965) *Madness and Civilization: A History ofinsanity in the Age ofreason,* trans. Richard Howard, Random House, New York.

Foucault, M. (1973) *The Order of Things,* Vintage Books, New York.

Foucault, M. (1977) *Discipline and Punish: The Birth of the Prison,* Penguin, Harmondsworth, Middx.

Foucault, M. (1980) *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972–1977, ed.* Colin Gordon, New York, Harvester Wheatsheaf.

Foucault, M. (1986) *The Foucault Reader,* ed. P. Rainbow, Peregrine, Harmondsworth, Middx.

Fowler, R. (1991) *Language in the News: Discourse and Ideology in the Press,* Routledge, London.

Fox, W.T.R. (1969) 'Harold Lasswell and the study of world politics: configurative analysis, garrison state, and world commonwealth', in Rogow (ed.), 1969.

Frankenburg, R. (1966) *Communities in Britain,* Penguin Books, Harmondsworth, Middx.

Franklin, B. (1994) *Packaging Politics: Political Communications in Britain's Media Democracy,* Edward Arnold, London.

Frazer, E. and N. Lacey (1993) *The Politics of the* Community, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, Herts.

Freeman, J. (1982) 'Organizational life cycles and natural selection processes', in B.M. Shaw and L.L. Cummings (eds), *Research in Organizational Behaviour,* JAI Press, Greenwich, Conn.

Freeman, J. and M.T. Hannan (1983) 'Niche width and the dynamics of organizational populations', *American Journal ofsociology,* 6:1116–1145.

Freidson, E. (1986) *Professional Powers: A Study of the Institutionalization of Formal Knowledge,* University of Chicago Press, Chicago.

Freud, S. (1991) *Group Psychology, Civilization and its Discontents,* Penguin Freud Library, vol. 12, Penguin, Harmondsworth, Middx.

Freud, S. and W.C. Bullitt (1967) *Thomas Woodrow Wilson: A Psychological Study,* Weidenfeld & Nicolson, London.

Frey, B.S. (1978) *Modern Political Economy,* Martin Robertson, Oxford.

Fried, R.C. (1972) *Comparative Urban Performance,* European Urban Research Working Paper, no. 1, University of California, Los Angeles, Cal.

Friedmann, J. *(1973) Retracking America,* Rodale Press, Emmaus, Pa (2nd edn, 1981).

Friedmann, J. (1978) 'Innovation, flexible response, and social learning: a problem in the theory of meta-planning', in R.W Burchell and G. Sternlieb (eds), *Planning Theory in the 1980s: A Search for Future Directions,* Transaction Books, New Brunswick, N.J.

Friedmann, J. (1979) *The Good Society,* MIT Press, Cambridge, Mass.

Friedmann, J. (1984) 'Planning as social learning', in Korten and Klaus (eds), 1984.

Friedmann, J. (1992) *Empowerment,* Blackwell, Oxford.

Friedmann, J. and G. Abonyi (1976) 'Social learning: a new model for policy research', *Environmental Planning,* A8:927–940.

Friedmann, J. and B. Hudson (1974) 'Knowledge and action: a guide to planning theory', *Journal of the American Institute of Planners,* 40:2–16.

Frohock, F.M. (1974) *Normative Political Theory,* Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.

Frohock, F.M. (1979) *Public Policy: Scope and Logic,* Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.

From, J. and P. Stava (1993) 'Implementation of community law: the last stronghold of national control?', in Andersen and Eliassen (eds), 1993.

Fuhrman, S.H. (1992) 'The Center for Policy Research in Education', in Weiss (ed.), 1992.

Fukuyama, F. (1992a) *The End of History,* Hamish Hamilton, London.

Fukuyama, F. (1992b) 'The end of history is still nigh', *Independent,* 3 March:21.

Fuller, R.C. (1937) 'Sociological theory and social problems', *Social Forces,* 15:496–502.

Fuller, R.C. (1938) 'The problem of teaching social problems', *American Journal of Sociology,* 44:415–435.

Fuller, R.C. and R.R. Myers (1941) 'The natural history of a social problem', *American Sociological Review,* 6 (June):320–328.

Furner, M.O. (1990) 'Knowing capitalism: public investigation and the labour question in the long progressive era', in Furner and Supple (eds), 1990.

Furner, M.O. and Barry Supple (eds) (1990) *The State and Economic Knowledge: The British and American Experiences,* Cambridge University Press, Cambridge.

Gabor, D. (1963) *Inventing the Future,* Lechhner & Warburg, New York.

Gadamer, H.-G. (1975) *Truth and Method,* Seabury, New York.

Galbraith, J.K. (1953) *American Capitalism and the Concept of Countervailing Power,* Houghton Mifflin, Boston, Mass.

Galbraith, J.K. (1967) *The Affluent Society,* Penguin, Harmondsworth, Middx.

Galbraith, J.K. (1969) *The New Industrial State,* Penguin, Harmondsworth, Middx.

Gamble, A. *et al. (1989) Ideas, Interests and Consequences,* Institute of Economic Affairs, London.

Gardiner, P. (ed.) (1974) *The Philosophy of History,* Oxford University Press, Oxford.

Gaster, L. (1991) *Quality at the Front Line,* School for Advanced Urban Studies, University of Bristol.

Gaventa, J. *(1980) Power and Powerlessness, Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley,* Clarendon Press, Oxford.

Gelb, J. and M.L. Palley (1979) 'Women and interest group politics: a comparative analysis of federal decision-making', *Journal of Politics,* 41:362–392.

Gendron, B. (1977) *Technology and the Human Condition,* St Martins Press, New York.

George, A.L. (1980) *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Advice and Information,* Westview Press, Boulder, Col.

Giddens, A. (1987) *Social Theory and Modern Sociology,* Polity Press, Cambridge.

Ciddens, A. (1989) *Sociology,* Polity Press, Oxford.

Giddens, A. (1990) *The Consequences of Modernity,* Polity Press, Cambridge.

Glazer, N. (1988) *The Limits ofsocial Policy,* Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Glen, A. (1993) 'Methods and themes in community practice', in Butcher *et al.* (eds), 1993.

Glynn, J., A. Gray., M. Murphy *et al.* (1989) 'Human resource management audit in government', *Public Money and Management,* 9(4):35–41.

Goffman, E. (1968) *The Asylums: Essays on the Social Situation ofmental Patients and Other Inmates,* Penguin, Harmondsworth, Middx.

Goffman, E. (1971) *The Presentation of the Self in Everyday Life,* Penguin, Harmondsworth, Middx (first published 1959).

Goldhamer, H. (1978) *The Adviser,* Elsevier, New York.

Goldhamer, H. and H. Speier (1959) 'Some observations on political gaming', *World Politics,* 12:71–83.

Goldsmith, M. and H. Wolman (1992) *Urban Politics,* Blackwell, Oxford.

Goldsworthy, D. (1991) *Setting Up Next Steps,* HMSO, London.

Goldwin, R. (ed.) (1980) *Bureaucrats, Policy Analysts, Statesmen: Who Leads?* American Enterprise Institute, Washington, D.C.

Golembiewski, R.T. (1990) 'Public sector organization behaviour and theory: perspectives on nagging problems and on real progress', in Lynn and Wildavsky (eds), 1990.

Gomulka, S. (1979) 'Britain's slow industrial growth: increasing inefficiency versus low rate of technical change', in W. Beckerman (ed.), *Slow Growth in Britain: Consensus and Consequences,* Clarendon Press, Oxford.

Gordon, I., J. Lewis and K. Young (1977) 'Perspectives on policy analysis', *Public Administration Bulletin,* 25:26–35.

Gorges, I. (1991) 'The social survey in Germany before 1933', in Bulmer *et al.* (eds), 1991.

Gormley, W.T. (1983) *The Politics of Public Utility Regulation,* University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, Pa.

Gorrell, J., R.C. Kunkel, and D.M. Ossant (1993) 'Using Lasswell decision seminars to assure appropriate knowledge-base in teacher education', *Journal of Teacher Education,* 44(3):183–189.

Gough, I. (1979) *The Political Economy of the Welfare State,* Macmillan, London.

Gouldner, A.W. (1954) *Patterns of Industrial Bureaucracy,* Free Press, New York.

Gouldner, A.W. (1970) *The Coming Crisis of Western Sociology,* Avon, New York.

Gouran, S.D., R.Y. Hirokawa and A.E. Martz (1986) 'A critical analysis of factors related to decisional processes involved in the Challenger disaster', *Central States Speech Journal,* 37(3):119–135; reprinted in Patton *et al.,* 1989.

Grant, W. (1989a) *Government and Industry: A Comparative Analysis of the US, Canada and the* UK, Edward Elgar, Aldershot, Hants.

Grant, W. (1989b) *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain,* Philip Allan, London.

Grant, W. (1990) 'Industrial policy', in J. Simrnie and R. King (eds), *The State in Action, Frances.* Pinter, London.

Grant, W. (ed.) (1985) *The Political Economy of Corporatism,* Macmillan, London.

Gray, A. and W. I. Jenkins (1985) *Administrative Politics in British Government,* Wheatsheaf Books, Brighton.

Gray, A. and B. Jenkins (eds) (1983) *Policy Analysis and Evaluation in British Government,* Royal Institute of Public Administration, London.

Gray, J. (1986) *Hayek on Liberty,* Blackwell, Oxford.

Graymer, L. (1978) 'Profile of the program at the Graduate School of Public Policy, University of California at Berkeley', *Public Administration Bulletin,* no. 26:4–11.

Green, D. (1985) *Which Doctor? A Critical Analysis of the Professional Barriers to Competition in the Health Service,* Institute of Economic Affairs, London.

Greenaway, J., S. Smith and J. Street (1992) *Deciding Factors in British Politics: A Case Studies Approach,* Routledge, London.

Greenstein, F.I. (1969) *Personality and Politics: Problems of Evidence, Inference and Conceptualization,* Markham, Chicago, Ill.; 2nd edn, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1987.

Greenstein, F.I. (1975) 'Personality and politics', in F.I. Greenstein and N.W. Polsby (eds), *The Handbook of Political Science, vol. 2: Micropolitical Theory*, Addison-Wesley, Reading, Mass.

Greenstein, F.I. (1992) 'Can personality and politics be studied systematically'?, *Political Psychology,* 13:105–128.

Greenstein, F.I. and M. Lerner (1971) *A Source Book for the Study of Personality and Politics,* Markham, Chicago, Ill.

Greenwood, E. (1965) 'Attributes of a profession', in M. Zaid (ed.), *Social Welfare Institutions, John* Wiley, London.

Gregor, A.J. (1971) *Metapolitics: A Brief Inquiry into the Conceptual Language of Political Science, Free* Press, New York.

Gregory, R. (1989) 'Political rationality or 'incrementalism''?. Charles E. Lindblom's enduring contribution to public policy making theory', *Policy and Politics,* 17:139–153.

Griffiths, P. (1987) 'Mid-Glamorgan County Council', in H. Elcock and G. Jordan (eds), *Learningfrom Local Authority Budgeting,* Avebury, Aldershot, Hants.

Guba, E.G. (ed.) (1990) *The Paradigm Dialog,* Sage, London.

Guba, E.G. and Y.S. Lincoln (1987) 'The countenances of fourth-generation evaluation: description, judgment and negotiation', in Palumbo (ed.), 1987.

Gunn, J.A.W. (1989) 'Public opinion', and 'Public interest', in Ball *et al.* (eds), 1989.

Gunn, L. (1978) 'Why is implementation so difficult?', *Management Services in Government,* 33:169–176.

Gunn, L. (1987) 'Perspectives on public management', in Kooiman and Eliassen (eds), 1987.

Gusfield, J.R. (1981) *The Culture of Public Problems,* University of Chicago Press, Chicago, Ill.

Gutch, R. (1992) *Contracting Lessonsfrom the US,* National Council of Voluntary Organisations, London.

Gyford, J. *(1991) Citizens, Consumers and Councils,* Macmillan, London.

Haas, E.B. (1990) *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organisations,* University of California Press, Berkeley and Los Angeles, Cal., and Oxford.

Habeebullah, M. and D. Slater (1993) 'Community Government', in Butcher *et al.* (eds), 1993.

Habermas, J. (1970) 'Toward a theory of communicative competence', *Inquiry,* 13:360–375. Habermas ' J. *(1971) Towards a Rational Society,* Heinemann, London.

Habermas, J. (1973) 'A postscript to Knowledge and Human Interests', *Philosophy of the Social Sciences,* 3:157–185.

Habermas, J. *(1976) Legitimation Crisis,* Heinemann, London.

Habermas, J. (1984) *The Theory of Communicative Action, vol. 1: Reason and the Rationalization of Society,* Beacon Press, Boston, Mass.

Habermas, J. (1989) *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Categorisation of Bourgeois Society,* Polity Press, London.

Hall, P.A. (1986) *Governing the Economy: the Politics of State Intervention in Britain and France,* Polity Press, Cambridge.

Hall, P.A. (ed.) (1989) *The Political Power of Economic Ideas,* Princeton University Press, Princeton, N.J.

Hall, R.H. (1977) *Organizations, Structure and Process,* Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.

Hall, S. and D. Held (1989) 'Left and rights', *Marxism Today,* June:16–23; reprinted as 'Citizens and citizenship', in S. Hall and M. Jacques (eds), *New Times: The Changing Face of Politics in the 1990s,* Lawrence & Wishart, London.

Ham, C. and M. Hill (1984) *The Policy Process in the Modern Capitalist State,* Harvester Wheatsheaf, Brighton, Sussex.

Hambleton, R. (1978) *Policy Planning and Local* Government, Hutchinson, London.

Hambrick, R.S. (1974) 'A guide for the analysis of policy arguments', *Policy Sciences,* 5:469–478.

Hampden-Turner, C. (1971) *Radical Man: The Process of Psycho-social Development,* Anchor, Garden City, N.Y.

Hancock, M.D. (1989) *West Germany: The Politics of Democratic Corporatism,* Chatham House, Chatham, N.J.

Hancock, M.D., J. Logue, and B. Schiller (eds) (1991) *Managing Modern Capitalism: Industrial Renewal and Workplace Democracy in the United States and Western Europe,* Greenwood, Westport, Conn.

Hancock, M.D., D.P. Conradt, B.G. Peters, W. Safran and R. Zariski (1993) *Politics in Western Europe,* Macmillan, London.

Handy, C. (1976) *Understanding Organizations,* Penguin Books, Harmondsworth, Middx; 3rd edn' 1985.

Handy, C. (1986) *Gods of Management,* Souvenir Press, London.

Handy, C. (1988) *Understanding Voluntary Organisations,* Penguin, Harmondsworth, Middx.

Hanf, K. (1978) 'Introduction', in Hanf and Scharpf (eds), 1978.

Hanf, K. (1993) 'Enforcing environmental laws: the social regulation of co-production', in Hill (ed.), 1993.

Hanf, K. and L. O'Toole (1992) 'Revisiting old friends: networks, implementation structures and the management of inter-organisational relations', *European Journal of Political Research,* 21:163–180.

Hanf, K. and F.W. Scharpf (eds) (1978) *Interorganisational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control,* Sage, London.

Hanley, N. and C.L. Spash (1993) *Cost-benefit Analysis and the Environment,* Edward Elgar, Aldershot, Hants.

Hannan, M.T. and J.H. Freeman (1977) 'The population ecology of organizations', *American Journal of Sociology,* 82:929–964.

Hargrove, E.C. (1975) *The Missing Link,* Urban Institute, Washington, D.C.

Harman, G. (1992) 'Intergovernmental relations: federal systems', in Hawkesworth and Kogan (eds), 1992.

Harrington, M. (1962) *The Other America: Poverty in the United States,* Macmillan, New York.

Harris, J. (1972) *Unemployment and Politics, 1886–1914*, Oxford University Press, London.

Harris, J. (1990) 'Economic knowledge and British social policy', in Furner and Supple (eds), 1990.

Harrison, S., D.J. Hunter and C. Pollitt (1990) *The Dynamics ofbritish Health Policy,* Unwin Hyman, London.

Harrop, M. (ed.) (1992) *Power and Policy in Liberal Democracies,* Cambridge University Press, Cambridge.

Hartwell, R.M. (1989) 'The political economy of policy formation: the case of England', in Gamble *et al.,* 1989.

Harvey, D. (1992) *The Condition ofpostmodernity: An Inquiry into the Origins of Cultural Change,* Blackwell, Oxford.

Hawkesworth, M. (1988) *Theoretical Issues in Policy Analysis,* SUNY Press, Albany, N.Y.

Hawkesworth, M. and M. Kogan (eds) (1992) *Encyclopedia of Government and Politics, vols* 1 and 2, Routledge, London.

Hawley, E.W (1990) 'Economic inquiry and the state in New Era America', in Furner and Supple (eds), 1990.

Hayek, F.A. (1944) *The Road to Serfdom,* Routledge, London.

Hayek, F.A. (1960) *The Constitution ofliberty,* Routledge, London.

Hayek, F.A. (1978) *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas,* Chicago University Press, Chicago, Ill.

Hayes, J.R. and H.A. Simon (1974) 'Understanding written problem instructions', in L.W. Gregg *(ed.), Knowledge and Cognition,* Lawrence Erlbaum, Potomac, Md.

Hayward, J.E.S. and M.M. Watson (eds) (1975) *Planning, Politics and Public Policy: The British, French and Italian Experience,* Cambridge University Press, Cambridge.

Hazelrigg, L.E. (1985) 'Were it not for words', *Social Problems,* 32:232–237.

Healey, P. (1993) 'The communicative turn in planning theory', in Fischer and Forester (eds), 1993.

Heclo, H. (1972) 'Review article: Policy analysis', *British Journal of Political Science,* 2:83–108.

Heclo, H. (1974) *Social Policy in Britain and Sweden,* Yale University Press, New Haven, Conn.

Heclo, H. (1978) 'Issue networks and the executive establishment' in King (ed.), 1978.

Heclo, H. and A. Wildavsky (1974), *The Private Government of Public Money,* Macmillan, London.

Hede, A. (1991) 'Country report: trends in the higher civil services of Anglo-American systems', *Governance,* 4:489–510.

Heidenheimer, A. (1986) 'Politics, policy and polizey as concepts in English and continental languages: an attempt to explain divergences', *Review of Politics,* 48(1):3–30.

Heidenheimer, A., H. Heclo and C.T Adams (1975) *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe and Japan,* St Martin's Press, New York; 2nd edn, 1983; 3rd edn, 1990.

Heineman, R.A., W.T. Bluhm, S.A. Peterson and E.N. Kearney (1990) *The World of the Policy Analyst: Rationality, Values and Politics,* Chatham House, Chatham, N.J.

Heller, F. (1983) 'The danger of group-think', *Guardian,* 31 January.

Henderson, D. (1986) *Innocence and Design: The Influence ofeconomic Ideas on Policy,* Blackwell, Oxford.

Henkel, M. (1991) *Government, Evaluation and Change,* Jessica Kingsley, London.

Henriot, P.J. (1970) 'Political questions about social indicators', *Western Political Quarterly,* 23:235–255.

Henry, J. (ed.) (1991) *Creative Management,* Sage, London.

Henry, N.L. (1975) *Public Administration and Public Affairs,* Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.

Henry, N.L. (1990), 'Root and branch: public administration's travail towards the future', in Lynn and Wildavsky (eds), 1990.

Henshel, R.L. (1990) *Thinking about Social Problems,* Harcourt Brace Jovanovich, New York.

Hensley, T.R. and G.W. Griffin (1986) 'Victims of groupthink: the Kent State University board of trustees and the 1977 gymnasium controversy', *Journal of Conflict Resolution,* 30:497–531.

Herzberg, F. (1966) *Work and the Nature of Man,* Staples Press, New York.

Herzberg, F., B. Mauser and B. Snyderman (1960) *The Motivation to Work,* John Wiley, New York.

Higgins, J., N. Deakin and J. Edwards (1983) *Government and Urban Poverty,* Blackwell, Oxford.

Hill, M.J. (1969) 'The exercise of discretion in the National Assistance Board', *Public Administration,* 47:75–90.

Hill, M.J. (ed.) (1993) *New Agendas in the Study of the Policy Process,* Harvester Wheatsheaf, New York.

Hill, M.J. and G. Bramley (1986) *Analysing Social Policy,* Blackwell, Oxford.

Hill, M.J. and R. Issacharoff (1971) *Community Action and Race Relations,* Oxford University Press, London.

Hillery, G.A. (1968) *Communal Organizations,* Chicago University Press, Chicago, Ill.

Hirsch, F. (1977) *Social Limits to Growth,* Routledge & Kegan Paul, London.

Hirschman, A.O. (1970a) 'The search for paradigms as a hindrance to understanding', *World Politics,* 22:329–343.

Hirschman, A.O. (1970b) *Exit, Voice and Loyalty,* Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Hirschman, A.O. (1983) *Shifting Involvements,* Blackwell, Oxford.

Hjern, B. (1982) 'Implementation research – the link gone missing', *Journal of Public Policy,* 2(3):301–308.

Hjern, B. and C. Hull (1982)'Implementation research as empirical constitutionalism', *European Journal of Political Research,* 10:105–116.

Hjern, B. and D.O. Porter (1981) 'Implementation structures: a new unit of administrative analysis', *Organization Studies,* 2:211–227.

Hjern, B., K. Hanf, and D. Porter (1978) 'Local networks of manpower training in the Federal Republic of Germany and Sweden', in Hanf and Scharpf (eds), 1978.

Hodgson, G.M. (1988) *Economics and Institutions: A Manifesto for a Modern Institutional Economics,* Polity Press, Oxford.

Hofferbert, R. (1974) *The Study of Public Policy,* Bobbs Merrill, Indianapolis, Ind.

Hoggett, P. (1987) 'A farewell to mass production? Decentralization as an emergent private sector paradigm', in Hogget and Hambleton (eds), 1987.

Hoggett, P. (1992a) *Partisans in an Uncertain World: The Psychoanalysis of Engagement,* Free Association Books, London.

Hoggett, P. (1992b) 'A place for experience: a psychoanalytic perspective on boundary, identity and culture', *Environment and Planning D: Society and Space,* 10:345–356.

Hoggett, P. and R. Hambleton (eds) (1987) 'Decentralization and Democracy', Occasional Paper 28, School for Advanced Urban Studies, University of Bristol.

Hogwood, B.W. (1984) 'The dangers of oversophistication', *Public Administration Bulletin,* 44:19–28.

Hogwood, B.W. (1987) From *Crisis to Complacency? Shaping Public Policy in Britain,* Oxford University Press, London.

Hogwood, B.W (1992) *Trends in British Public Policy,* Open University Press, Buckingham, Bucks.

Hogwood, B.W. and L.A. Gunn (1984) *Policy Analysis for the Real World,* Oxford University Press, London.

Hogwood, B.W. and B.G. Peters (1983) *Policy Dynamics,* Wheatsheaf Books, Brighton, Sussex, and St Martin's Press, New York.

Hogwood, B.W. and B.G. Peters (1985) *The Pathology of Public Policy,* Oxford University Press, London.

Holden, K., D.A. Peel and J.L. Thompson (1982) *Modelling the UK Economy: An Introduction,* Martin Robertson, Oxford.

Holden, L. (1994) 'Training', in Beardwell and Holden (eds), 1994.

Hollis, M. and S. Smith (1992) *Explaining International Relations,* Clarendon Press, Oxford.

Holub, R.C. (1991) *Jürgen Habermas: Critic in the Public Sphere,* Routledge, London.

Holzner, B. and J.A. Marx (1979) *Knowledge Application: The Knowledge System in Society,* Allyn & Bacon, Boston, Mass.

Hood, C.C. (1976) *The Limits of Administration,* John Wiley, London.

Hood, C.C. (1986) *Administrative Analysis: An Introduction to Rules, Enforcement and Organizations*, Wheatsheaf Books, Brighton, Sussex.

Hood, C.C. (1990) 'De-Sir Humphreyfying the Westminster model of bureaucracy: a new style of governance?', *Governance*, 2:205–214.

Hood, C.C. (1991) 'A public management for all seasons?', *Public Administration,* 69(4):3–19.

Hoover, K. (1989) 'The changing world of think tanks', *PS: Political Science and Politics,* 22:563–572.

Hope, K. (1978) 'Indicators of the state of society', in Bulmer (ed.), 1978.

Hoppe, R. (1993) 'Political judgement and the policy cycle: the case of ethnicity policy arguments in the Netherlands', in Fischer and Forester (eds), 1993.

Hoyes, L. and R. Means (1993) 'Quasi markets and the reform of community care', in Le Grand and Bartlett (eds), 1993.

Huczynski, A. and D. Buchanan (1991) *Organizational Behaviour,* Prentice-Hall, London.

Hudson, B. (1987) 'Collaboration in social welfare: a framework for analysis', *Policy and Politics,* 15:175–182.

Hudson, B. (1989) 'Michael Lipsky and street-level bureaucracy: a neglected perspective', in L. Barton (ed.), *Disability and Dependency,* Falmer Press, London.

Hughes, O.E. (1994) *Public Management and Administration: An Introduction,* St Martin's Press, New York.

Hunter, D. (1994) 'Social research and health policy in the aftermath of the NHS reforms', in Popay and Williams, 1994.

Hunter, F. (1953) *Community Power Structure,* University of North Carolina Press, Chapel Hill, N.C.

Hupe, P. (1993) 'The politics of implementation: individual, organisational and political coproduction in social services delivery', in Hill (ed.), 1993.

Hutton, W. (1994)'Vvhy Clarke shrank from growth', *Guardian,* 17 October:11.

Hutton, W. (1995) *The State We're In,* Jonathan Cape, London.

Illich, I. (1975a) *Tools for Conviviality,* Fontana/Collins, London.

Illich, I. (1975b) *Disabling Professions,* Boyars, London.

Illich, I. (1977) *Medical Nemesis: The Expropriation of Health,* Penguin, Harmondsworth, Middx.

Inglis, F. (1982) *Radical Earnestness: English Social Theory 1880–1980,* Martin Robertson, Oxford.

Ingram, H. (1978) 'The political rationality of innovation', in A. Friedlander, *Approaches to Controlling Air Pollution,* MIT Press, Cambridge, Mass.

Innis, J.M. (1978) 'Selective exposure as a function of dogmatism and incentive', *Journal of Social Psychology,* 106:262–265.

International City Management Association (ICMA) (1989) *The Citizen as Customer,* ICMA, Washington, D.C.

Isaac-Henry, K. (1993) 'The management of information technology in the public sector', in Isaac-Henry *et at.,* 1993.

Isaac-Henry, K., C. Parry and C. Barnes (1993) *Management in the Public Sector: Challenge and Change,* Chapman & Hall, London.

Iyengar, S., D.R. Kinder, M.D. Peters and J.A. Krosnick (1984) 'The evening news and presidential evaluations', *Journal of Personality and Social Psychology,* 46:778–787.

Jackson, P.M. (1982) *The Political Economy of Bureaucracy,* Philip Allen, Oxford.

Jackson, P.M. (1988) 'The management of performance in the public sector', *Public Money and Management,* 8(4):11–16.

Jackson, P.M. (1990) 'Public choice and public sector management', *Public Money and Management,* 10(4):13–21.

Jackson, P. and B. Palmer (1989) *First Steps in Measuring Performance in the Public Sector: A Management Guide,* Public Finance Foundation, London.

James, W. (1970) *Pragmatism,* Meridian Books, New York; first published 1907.

Janis, I.L. (1972) *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascos,* Houghton Mifflin, Boston, Mass.

Janis, I.L. and L. Mann (1977) *Decision Making: A Psychological Analysis of Conflict, Choice, and Commitment,* Free Press, New York.

janowitz, M. and P. Hirsch (1981) *Reader in Public Opinion and Mass Communication,* Free Press, New York.

Jasper, J.M. (1992) 'Three nuclear energy controversies', in Nelkin (ed.), 1992.

Jay, A. (1987) *Management and Machiavelli: Power and Authority in Business Life,* Business Books, London.

Jenkins, R. and J. Solomos (eds) (1987) *Racism and Equal Opportunities Policies in the 1980s,* Cambridge University Press, Cambridge.

Jenkins, W.I. (1978) *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective,* Martin Robertson, London.

Jenkins-Smith, H. (1990) *Democratic Politics and Policy Analysis,* Brooks/Cole, Pacific Grove, Cal.

Jenkins-Smith, H. (1991) 'Alternative theories of the policy process: reflections on research strategy for the study of nuclear waste policy', *PS: Political Science and Politics,* June:157–166.

Jervis, R. (1968) 'Hypothesis on misperception', *World Politics,* 20:454–479.

Jessop, B. (1990) *State Theory: Putting Capitalist States in their Place,* Polity Press, Cambridge.

Johnson, N. (1990) 'Sir Geoffrey Vickers', in Lord Blake and C.S. Nicholls (eds), *The Dictionary of National Biography 1981–1985,* Oxford University Press, London.

Johnson, R.J. (1993) 'The rise and decline of the state', in Tavlor (ed.), 1993.

Johnson, T.J. (1972) *Professions and Power,* Macmillan, London.

Jones, C.O. (1970) *An Introduction to the Study of Public Policy,* Wadsworth, Belmont, Cal.

Jones, J.A. (1971) 'Federal efforts to solve contemporary social problems', in Smigel (ed.), 1971.

Jordan, A.G. (1981) 'Iron triangles, woolly corporatism or elastic nets: images of the policy process, *Journal ofpublic policy,* 1:95–123.

Jordan, A.G. and J.J. Richardson (1983) 'Policy communities: the British and European style', *Policy Studies Journal,* 11:603–615.

Jordan, A.G. and J.J. Richardson (1987) *British Politics and the Policy Process: An Arena Approach,* Unwin Hyman, London.

Jordan, A.G. and K. Schubert (1992) 'A preliminary ordering of policy networks labels', *European Journal of Political Research,* 21:7–27.

Jowell, R., S. Witherspoon and L. Brook (eds) (1990) *British Social Attitudes:8th Report,* Gower, Aldershot, Hants.

Judson, H.F. (1980) *The Searchfor Solutions,* Holt, Rinehart & Winston, New York.

Jung, C.G. (1988) *Essays on Contemporary Events,* Ark, London.

Kahn, H. (1965) *On Escalation, Metaphors and Scenarios,* Praeger, New York.

Kanter, R.M. (1977) *Men and Women of the Corporation,* Basic Books, New York.

Kanter, F-M. (1983) *The Change Makers: Corporate Entrepreneurs at Work,* Simon & Schuster, New York; published Allen & Unwin, London, 1984.

Kanter, R.M. (1989) *When Giants Learn to Dance,* Simon & Schuster, New York.

Kaplan, Fred (1983) *The Wizards of Armageddon,* Simon & Schuster, New York.

Katz, E. (1957) 'The two-step flow of communication: an up-to date report on an hypothesis', *Public Opinion Quarterly,* 21:67–78.

Katz, E. (1988)'Communication research since Lazarsfeld', *Public Opinion Quarterly,* 51:S25–S45.

Kaufman, F.X., G. Majone and V. Ostrom (eds) (1986) *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector,* de Gruyter, Berlin and New York.

Kaufman, H. (1976) *Are Government Organizations Immortal?,* Brookings Institution, Washington, D.C.

Kaufman, S. (1991) 'Decision making and conflict management processes in local government', in Bingham *et al.,* 1991.

Keane, J. (1988) *Democracy and Civil Society,* Verso, London.

Kegan, W. (1989) Mr *Lawson's Gamble,* Hodder & Stoughton, London.

Keller, L.F. and D.C. Perry (1991) 'The structures of government' in Bingham *et al.,* 1991.

Kelly, G.A. (1963) 'The expert as historical actor', *Daedalus,* 92(3):529–548.

Kelly, R.M. (1987) 'The politics of meaning and policy inquiry', in Palumbo (ed.), 1987.

Kelman, S. (1981) *Regulating America, Regulating Sweden: A Comparative Study of Occupational Safety and Health Policy,* MIT Press, Cambridge, Mass.

Kemp, R. (1985) 'Planning, public hearings and the politics of discourse', in Forester (ed.), 1985.

Kenis, P. and V. Schneider (1991) 'Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox', in Marin and Mayntz (eds), 1991.

Kennedy, C. (1991) *Guide to the Management Gurus,* Century Business, London.

Kennedy, I. (1981) *The Unmasking of Medicine,* Allen & Unwin, London.

Kershen, A. (1993) 'Henry Mayhew and Charles Booth: men of their times?', in G. Alderman and C. Holmes (eds), *Outcasts and Outsiders, Essays in Honour of William J. Fishman*, Duckworth, London.

Key, V.O. Jr. (1967) *Public Opinion and American Democracy,* Alfred A. Knopf, New York.

Keynes, J.M. (1926) *Essays in Persuasion,* Macmillan, London.

Keynes, J.M. (1936) *The General Theory of Employment, Interest and Money,* Macmillan, London.

Keynes, J.M. (1963) *Essays in Biography,* W.W. Norton, New York.

Keynes, J.M. (1971–) *The Collected Writings of John Maynard Keynes,* vols 1–30, Macmillan, London.

Kickert, W. (1993) 'Complexity, governance and dynamics: conceptual explorations of public network management', in Kooiman (ed.), 1993.

Kidd, J.B. (1991a) 'Decision analysis', in Littlechild and Shutler (eds), 1991.

Kidd, J.B. (1991b) 'Project management', in Littlechild and Shutler (eds), 1991.

King, A. (ed.)(1978) *The New American Political System,* American Enterprise Institute, Washington, D.C.

Kingdon, J.W. (1984) *Agendas, Alternatives and Public Policies,* Little, Brown, Boston, Mass.

Kirlin, J.J. (1984) 'A political perspective', in Miller (ed.), 1984.

Kiser, L. and E. Ostrom (1982) 'The three worlds of political action', in Ostrom (ed.), 1982.

Klein, R.E. (1974) 'Policy problems and policy perceptions in the National Health Service', *Policy and Politics,* 2(3):216–236.

Klein, R.E. (1976) 'The politics of public expenditure: American theory and British practice', *British Journal ofpolitical Science,* 6:401–432.

Kloten, N. (1989) 'West Germany', in Pechman (ed.), 1989.

Kluchhohn, C. (1951) 'Value orientation in the theory of social action', in T. Parsons and E. Shils (eds), *Towards a General Theory ofaction,* Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Knight, B. (1993) *Voluntary Action,* Centris, London, 1993.

Knoepfel, P. and H. Weidner (1983) 'Implementing air quality programmes in Europe: some results of a comparative study', in Downing and Hanf (eds), 1983.

Kochan, T.A. (1975) 'Determinants of power boundary units in an interorganizational bargaining relation', *Administrative Science Quarterly,* 20:435–452.

Kohr, L. (1957) *The Breakdown of Nations,* Routledge & Kegan Paul, London; 2nd edn, Christopher Davies, Swansea.

Kohr, L. (1973) *Development without Aid,* Christopher Davies, Swansea.

Kohr, L. (1977) *The Overdeveloped Nations,* Christopher Davies, Swansea, 1977.

Komarovsky, M. (1975) *Sociology and Public Policy: The Case of the Presidential Commissions,* Elsevier, New York.

Kooiman, J. (ed.) (1993) *Modern Governance: New Government-Society Interactions,* Sage, London.

Kooiman, J. and K.A Eliassen (eds) (1987) *Managing Public Organizations: Lessons From Contemporary European Experience,* Sage, London. Korten, D.C. (1980) 'Community organization and rural development: a learning process approach', *Public Administration Review,* 40:480–510.

Korten, D.C. (1984) 'People-centered development: towards a framework', in Korten and Klauss (eds), 1984.

Korten, D.C. and R. Klauss (eds) (1984) *People-centered Development: Contributions toward Theory and Planning Frameworks,* Kumarisna Press, West Hartford, Conn.

Kosinsky, J. (1980) *Being There,* Corgi Books, London.

Kouwenhoven, V. (1993), 'Public-private partnership: a model for the management of publicprivate cooperation', in Kooiman (ed.), 1993.

Krasner, S.D. (1978) *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and US Foreign Policy,* Princeton University Press, Princeton, N.J.

Kuhn, T. (1962) *The Structure of Scientific Revolutions,* Chicago University Press, Chicago, Ill.

Kukathas, C. (1989) *Hayek and Modern Liberalism,* Clarendon Press, Oxford.

Kull, S. (1988) *Minds at War: Nuclear Reality and the Inner Conflict of Defence Policymakers*, Basic Books, New York.

Lacey, N. and E. Frazer (1994) 'Blind alleys: communitarianism', *Politics*, 14(2):75–81.
Laffin, M. (1986) 'Professional communities and policy communities', in M. Goldsmith (ed.), *New Research in Central-Local Relations*, Gower, Aldershot, Hants.
Laffin, M. and K. Young (1990) *Professionalism in Local Government*, Longman, London.
Lamb, G. and B. Schaffer (1981) *Can Equity be Organised?*, Gower, Farnborough, Hants.
Lambert, J.R. (1967) *Crime, Police and Race Relations*, Oxford University Press, London.
Landau, M. (1961) 'On the uses of metaphor in political analysis', *Social Research*, 28:331–353.
Landau, M. (1977) 'The proper domain of policy analysis', *American Journal of Political Science*, 21:423–427.
Lane, J.-E. (1987) 'Public and private leadership', in Kooiman and Eliassen (eds), 1987.
Lane, J.-E. (1990) *Institutional Reform: A Public Policy Approach*, Dartmouth, Aldershot, Hants.
Lane, J.-E. (1993) *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, Sage, London.
Lane, J.-E. (ed.) (1987) *Bureaucracy and Public Choice*, Sage, London.
Lane, J.-E. and S. Ersson (1990) 'Comparative politics: from political sociology to comparative public policy', in Leftwich (ed.), 1990.
Lane, R.E. (1966) 'The decline of politics and ideology in a knowledgeable society', *American Sociological Review*, 31:649–662.
Larkey, P.D., C. Stolp and M. Winer (1981) 'Theorising about the growth of government', *Journal of Public Policy*, 1:157–220.
Larkey, P.D., C. Stolp and M. Winer (1984) 'Why does government grow?', in Miller (ed.), 1984.
Lasswell, H.D. (1930a) *Psychopathology and Politics*, University of Chicago Press, Chicago, Ill.
Lasswell, H.D. (1930b) 'The scientific study of human biography', *Scientific Monthly*, 30:79–80.
Lasswell, H.D. (1933) 'The psychology of Hitlerism', *Political Quarterly*, 4:373–384.
Lasswell, H.D. (1935) *World Politics and Personal Insecurity*, Whittlesey House, New York.
Lasswell, H.D. (1936/1958) *Politics: Who Gets What, When, How*, Meridian Books, Cleveland, Ohio.
Lasswell, H.D. (1939) 'Person, personality, group, culture', *Psychiatry*, 2:533–536.
Lasswell, H.D. (1941) 'The garrison state', *American Journal ofsociology*, 46:455–68; reprinted in Lasswell, 1948b; Marvick (ed.), 1977.
Lasswell, H.D. (1948a) *Power and Personality*, W.W. Norton, New York.
Lasswell H.D. (1948b) *The Analysis of political Behaviour: An Empirical Approach*, Kegan Paul, London.
Lasswell, H.D. (1949) 'Style in the language of politics', in H. D. Lasswell *et al.*, *The Language of Politics: Studies in Quantitative Semantics, George* Stewart, New York.
Lasswell, H.D. (1951 a) 'Democratic character', in *The Political Writings ofharold D. Lasswell, Free* Press, Glencoe, Ill.
Lasswell, H.D. (1951b) 'The policy orientation', in Lerner and Lasswell (eds), 1951.
Lasswell, H.D. (1956) *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, University of Maryland, College Park, Md.

Lasswell, H.D. (1959) 'Strategies of inquiry: the rational use of observation', in Lerner (ed.), 1959.

Lasswell, H.D. (1960) 'The technique of decision seminars', *Midwest Journal of Political Science*, 4:213–236.

Lasswell, H.D. (1962) 'The garrison-state hypothesis today', in S.P. Huntington (ed.), *Changing Patterns ofmilitary Politics, International Yearbook of Political Behaviour Research,* vol. 3, Free Press, New York.

Lasswell, H.D. (1963) 'Experimentation, prototyping, invention', in H.D. Lasswell, The *Future of Political Science,* Atherton, New York.

Lasswell, H.D. (1965) 'Introduction: The study of political elites', in Lasswell and Lerner (eds), 1965.

Lasswell, H.D. (1968) 'The policy sciences', in *The Encyclopedia of the Social Sciences,* vol. 12, Macmillan/Free Press, New York.

Lasswell, H.D. (1970a) 'The emerging conception of the policy sciences', *Policy Sciences,* 1:3–14.

Lasswell, H.D. (1970b) 'The library as a social planetarium', *American Librarian,* 1:142–143.

Lasswell, H.D. (1971) *A Pre-view of Policy Sciences,* Elsevier, New York.

Lasswell, H.D. (1972) 'Communications research and public policy', *Public Opinion Quarterly,* 36:301–310.

Lasswell, H.D. (1980) 'Must science serve power?', and 'The future of world communications and propaganda', in H.D. Lasswell, D. Lerner and H. Speirer (eds), *Propaganda and Communication in World History,* University Press of Hawaii, Honolulu.

Lasswell, H.D. and A. Kaplan (1950) *Power and Society,* Yale University Press, New Haven, Conn.

Lasswell, H.D. and D. Lerner (eds) (1965) *World Revolutionary Elites: Studies in Coercive Revolutionary Movements,* Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, Mass.

Lasswell, H.D. and M.S. McDougal (1992) *Jurisprudence for a Free Society: Studies in Law, Science and Policy,* Martinus Nijhoff/New Haven Press, New Haven, Conn.

Lau, R.R. and D.O. Sears (eds) (1986) *Political Cognition,* Lawrence Erlbaum, Hillsdale, N.J.

Laver, M. (1983) *Invitation to Politics,* Penguin, Harmondsworth, Middx.

Lawrence, P.R. and J.W. Lorsch (1967) *Organizations and Environment: Managing Differentiation and Integration,* Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Layard, R. and S. Glaister (eds) (1994) *Cost-benefit Analysis,* Cambridge University Press, Cambridge.

Leach, S. (1982) 'In defence of the rational model', in Leach and Stewart (eds), 1982.

Leach, S. and J. Stewart (eds) (1982) *Approaches to Public Policy,* Allen & Unwin, London.

Le Bon, G. (1895) *The Crowd: A Study of the Popular Mind,* Cherokee, Atlanta, Ga; reprinted 1982.

Lebow, R.N. (1983) 'Miscalculation in the South Atlantic: the origins of the Falklands war', *Journal of Strategic Studies,* 6:5–35.

Leftwich, A. (ed.) (1990) *New Developments in Political Science: an International Review of Achievements and Prospects,* Edward Elgar, Aldershot, Hants.

Le Grand, J. (1991) *Equity and Choice: an Essay in Economics and Applied Philosophy,* Harper Collins, London.

Le Grand, J. and W. Bartlett (eds) (1993) *Quasi-Markets and Social Policy,* Macmillan, London.

Lehmbruch, G. and P.C. Schmitter (eds) (1982) *Patterns ofcorporatist Policy-making,* Sage, London.

Lekachman, R. (1964) *Keynes' General Theory: Reports of Three Decades,* Macmillan, London.

Lekachman, R. (1976) *Economists at Bay: Why Experts Will Never Solve Your Problems,* McGraw-Hill, New York.

Lemert, E.M. (1968) 'Social problems', in *International Encyclopedia ofthe Social Sciences,* vol. 14, Macmillan, New York.

Lenin, V.I. (1972) *On the Development of Heavy Industry and Electrification,* Progress Publishers, Moscow.

Lerner, D. (1975) 'From social science to policy sciences: an introductory note', in Nagel (ed.), 1975.

Lerner, D. (ed.) (1959) *The Human Meaning of the Social Sciences,* Meridian Books, New York.

Lerner, D. and H.D. Lasswell (eds) (1951) *The Policy Sciences,* Stanford University Press, Stanford, Cal.

Letwin, O. *(1988) Privatising the World,* Cassell, London.

Levine, S. and P.E. White (1961) 'Exchange as a conceptual framework for the study of interorganizational relationships', *Administrative Science Quarterly,* 5:583–601.

Levitas, R. (ed.) (1986) *The Ideology of the New Right,* Polity Press/Basil Blackwell, Oxford.

Lewin, K. (1948) 'Experiments in social space', in G.W. Lewin (ed.), *Resolving Social Conflicts,* Harper & Row, New York.

Lewin, K. (1952) 'Defining the field at a given time', in D. Cartwright (ed.), *Field Theory in Social Science: Selected Theoretical Papers,* Tavistock Institute, London.

Lewin, K. (1972) 'Need, force and valence in psychological fields', in E.P. Hollander and R.G. Hunt (eds), *Classic Contributions to Social Psychology,* Oxford University Press, London.

Lewin, L. (1991) *Self Interest and Public Interest in Western Politics,* Oxford University Press, London.

Lewis, J. and R. Flynn (1978) *The Implementation of Urban and Regional Planning Policies: Final report of a feasibility study for Department ofthe Environment*, London.

Lewis, J. and R. Flynn (1979) 'Implementation of urban and regional planning policies', *Policy and Politics,* 7:123–142.

Lewis-Beck, M.S. (1986) 'Comparative economic voting: Britain, France, Germany, Italy', *American Journal of Political Science,* 30:315–346.

Lewis-Beck, M.S. (1990) *Economics and Elections: The Major Western Democracies,* University of Michigan Press, Ann Arbor, Mich.

Lijphart, A. (1984) *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensual Government in Twenty-One Countries,* Yale University Press, New Haven, Conn.

Likert, R. (1961) *New Patterns of Management,* McGraw-Hill, New York.

Likert, R. (1967) *The Human Organization: Its Management and Value,* McGraw-Hill, New York.

Lincoln, Y.S. (1990) 'The making of a constructionist: a remembrance of transformations past', in Guba (ed.), 1990.

Lincoln, Y.S. and E.G. Guba (1985) *Naturalistic Inquiry,* Sage, Newbury Park, Cal.

Lindblom, C.E. (1958) 'Policy analysis', *American Economic Review,* 48:298–312.

Lindblom, C.E. (1959) 'The science of muddling through', *Public Administration Review,* 19:78–88.

Lindblom, C.E. (1965) *The Intelligence of Dernocracy,* Free Press, New York.

Lindblom, C.E. (1968) *The Policy-making Process,* Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.

Lindblom, C.E. (1977) *Politics and Markets,* Basic Books, New York.

Lindblom, C.E. (1979) 'Still muddling through', *Public Administration Review,* 39(6):517–525.

Lindblom, C.E. (1988) *Democracy and Market System,* Norwegian University Press, Oslo.

Lindblom, C.E. (1990) *Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand and Shape Society,* Yale University Press, New Haven, Conn.

Lindblom, C.E. and D.K. Cohen (1979) *Usable Knowledge,* Yale University Press, New Haven, Conn.

Lindblom, C.E. and E.J. Woodhouse (1993) *The Policy-making Process,* 3rd edn, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.

Linder, S.H. and B.G. Peters (1987) 'A design perspective on policy implementation: the fallacies of misplaced prescription', Policy *Studies Review,* 6(2):459–476.

Lindzey, G. and E. Aronson (eds) (1985) *Handbook ofsocial Psychology, vol.* 1, Random House, New York.

Lines, A.H. (1991) 'Inventory control: theory into practice', in Littlechild and Shutler (eds), 1991.

Linestone, H.A. and M. Turoff (eds) (1975) The *Delphi Method: Techniques and Applications,* Addison-Wesley, Reading, Mass.

Lippman, W. (1922) *Public Opinion,* Macmillan, New York.

Lipsky, M. (1971) 'Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform', *Urban Affairs Quarterly,* 6:391–409.

Lipsky, M. (1976) 'Towards a theory of street-level bureaucracy', in W.D. Hawley *et al., Theoretical Perspectives on Urban Policy,* Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.

Lipsky, M. (1979) *Street Level Bureaucracy,* Russell Sage Foundation, New York.

Lipton, D., R. Martinson, and J. Wilkes (1975) *Effectiveness of Correctional Treatment: A Survey of Treatment Evaluation Studies,* Praeger, New York.

Lister, R. (1991) 'Concepts of poverty', *Social Studies Review,* 6(5):192–195.

Littlechild, S.C. (1991) 'Linear programming', in Littlechild and Shutler (eds), 1991.

Littlechild, S.C. and M.E Shutler (eds) (1991) *Operations Research in Management,* Prentice-Hall, London.

Llewellyn, J., S. Potter and L. Samuelson (1985) *Economic Forecasting and Policy – the International Dimension*, Routledge & Kegan Paul, London.

Lloyd, T. (1993) *The Charity Business: The New Philanthropists,* John Murray, London.

Loney, M. (1983) *Community against Government: The British Community Development Project, 1968–1978,* Heinemann, London.

Loney, M., R. Bocock, J. Clarke, A. Cochrane, P. Graham and M. Wilson (eds) (1991) *The State Of the Market: Politics and Welfare in Contemporary Britain,* Sage, London.

Long, A. (1994) 'Assessing health and social outcomes', in Popay and Williams, 1994.

Loveday, B. (1993) 'Management accountability in public services: a police case study', in IsaacHenry *et al.* (eds), 1993.

Lowi, T.J. (1964) 'American business, public policy, case studies and political theory', *World Politics,* 16:677–693.

Lowi, T.J. (1970) 'Decision-making vs public policy: towards an antidote for technocracy', *Public Administration Review,* 30:314–325.

Lowi, T.J. (1972) 'Four systems of policy politics and choice', *Public Administration Review,* 32:298–310.

Lowi, T.J. (1979) *The End of Liberalism,* 2nd edn, W.W. Norton, New York.

Luhmann, N. (1979) *Trust and Power,* John Wiley, New York.

Luhmann, N. (1990) *Essays on Self Reference,* Columbia University Press, New York.

Lukes, S. (1974) *Power: A Radical View,* Macmillan, London.

Lundberg, G.A. (1959) *Can Science Save Us?,* 2nd edn, Longmans, Green, New York.

Lundquist, L. (1980) *The Hare and the Tortoise: Clean Air Policies in the United States and Sweden,* University of Michigan Press, Ann Arbor, Mich.

Lupon, C. and D. Russell (1990) 'Equal opportunities in a cold climate', in S. Savage and L. Robins (eds), *Public Policy under Thatcher,* Macmillan, London.

Lynn, J. (1993) 'Community enterprise', in Butcher *et al.* (eds), 1993.

Lynn, J. and A. Jay (1987) *Yes Prime Minister: The Diaries of the Rt Hon. James Hacker,* vols 1 and 2, BBC Books, London.

Lynn, L. (1981) *Managing the Public's Business,* Free Press, New York.

Lynn, L. (1987) *Managing Public Policy,* Little, Brown, Boston, Mass.

Lynn, L.E. (ed.) (1978) *Knowledge and Policy: The Uncertain Connection,* National Academy of Sciences, Washington, D.C.

Lynn, L.E. (1980) *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis,* Goodyear, Santa Monica, Cal.

Lynn, N.B. and A. Wildavsky (eds) (1990) *Public Administration,* Chatham House, Chatham, N.J.

MacFarlane, R. and J. Mabbott (1993) *City Challenge: Involving Local Communities,* NCVO, London.

Mack, R. (1971) *Planning and Uncertainty,* John Wiley, New York.

MacLean, M. and D. Groves (eds) (1991) *Women's Issues in Social Policy,* Routledge, London.

MacLeod, M. and E. Saraga (1991) 'Child sexual abuse: challenging the orthodoxy', in Loney *et al.,* 1991.

Macpherson, C.B. (1977) *The Life and Times of Liberal Democracy,* Oxford University Press, Oxford.

MacRae, D. (1976) *The Social Function of Social Science,* Yale University Press, New Haven, Conn.

MacRae, D. (1993) 'Guidelines for policy discourse: consensual versus adversarial', in Fischer and Forester (eds), 1993.

Magee, B. (1973) *Popper*, Fontana/Collins, London.

Majone, G. (1980) 'Policies as theories', *Omega,* 8:151–162.

Majone, G. (1989) *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process,* Yale University Press, New Haven, Conn.

Majone, G. and A. Wildavsky (1978) 'Implementation as evolution', in H. Freeman (ed.), *Policy Studies Review Annual,* 1978, Sage, Beverly Hills, Cal.; reprinted in Pressman and Wildavsky, 1984.

Malkin, J. and A. Wildavsky (1991) 'Why the traditional distinction between public and private goods should be abandoned', *Journal of Theoretical Politics,* 3(4):355–378.

Mandell, M.B. (1984) 'Strategies for improving the usefulness of analytical techniques for public sector decision making', in Nigro (ed.), 1984.

Mann, L. (1969) *Social Psychology,* John Wiley, Sydney.

Mansfield, H.C. (1989) *Taming the Prince: The Ambivalence ofmodern Executive Power,* Free Press, New York.

March, D. and R. Rhodes (1992) *Policy Networks in British Government,* Allen & Unwin, London.

March, J.G. (1988) *Decisions and Organizations,* Blackwell, Oxford.

March, J.G. (ed.) (1965) *Handbook of Organizations,* Rand-McNally, Chicago, Ill.

March, J.G. and J.P. Olsen (1984) 'The New Institutionalism: organizational factors in political life', *American Political Science Review,* 78:734–749.

March, J.G. and J.P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics,* Free Press, New York.

March, J.G. and J.P. Olsen (eds) (1976) *Ambiguity and Choice in Organizations,* Universitetsforlaget, Oslo.

March, J.G. and H.A. Simon (1958) *Organizations,* John Wiley, New York.

Marcuse, H. (1954) *Eros and Civilization: A Philosophical Inquiry into Freud,* Beacon Press, Boston, Mass.

Marcuse, H. (1972) *One-dimensional Man,* Abacus Books, London.

Marin, B. and R. Mayntz (eds) (1991) *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations,* Westview Press, Boulder, Col.

Marris, P. and M. Rein (1967) *Dilemmas of Social* Reform, Routledge & Kegan Paul, London.

Marsh, D. and R.A.W. Rhodes (1992) 'The implementation gap: explaining policy change and continuity', in Marsh and Rhodes (eds), 1992.

Marsh, D. and R.A.W. Rhodes, (eds) (1992) *Implementing Thatcherite Policies: Audit ofan Era,* Open University Press, Buckingham, Bucks.

Marsh, I. (1991) *Globalization and Australian Think Tanks*, Committee for Economic Development of Australia, Canberra.

Martin, B. (1993) *In the Public Interest: Privatisation and Public Sector Reform,* ZED Books/Public Services International, London.

Martin, D. (ed.) (1985) *Operational Research: The Science of Decision-making in Business, Industry, Government and Society,* Operational Research Society, Birmingham.

Martin, J. (1992) *Francis Bacon, the State and the Reform of Natural Philosophy,* Cambridge University Press, Cambridge.

Marvick, D. (ed.) (1977) *Harold D. Lasswell on Political Sociology,* Chicago University Press, Chicago, Ill.

Maslow, A.H. (1943) 'A theory of human motivation', *Psychological Review,* 50(4):370–396.

Maslow, A.H. (1968) *Toward a Psychology of Being,* Van Nostrand, New York.

Maslow, A.H. (1970) *Motivation and Personality,* Harper & Row, New York.

Mason, R.O. (1969) 'A dialectical approach to strategic planning', *Management Science,* 15:B403–B414.

Massey, A. (1988) *Technocrats and Nuclear Politics,* Avebury, Aldershot, Hants.

Massey, A. (1993) *Managing the Public Sector: A Comparative Analysis of the United Kingdom and the United States,* Edward Elgar, Aldershot, Hants.

Mattson, G. (1986) 'The promise of citizen coproduction: some persistent issues', *Public Administration,* 40:51–56.

Mauss, A.L. (1975) *Social Problems as Social Movements*, Lippincott, Philadelphia, Pa.

Mawhinney, H.B. (1993) 'An advocacy coalition approach to change in Canadian education', in Sabatier and Jenkins-Smith (eds), 1993.

May, J.V. and A. Wildavksy (eds) (1978) *The Policy Cycle,* Sage, Beverly Hills, Cal.

May, P. (1986) 'Politics and policy analysis', *Political Science Quarterly,* 101(1):109–125.

Mayer, J.P. (1956) *Max Weber and German Politics,* Faber & Faber, London.

Mayer, R.N. (1991) 'Gone yesterday, here today: consumer issues in the agenda-setting process', *Journal of Social Issues,* 47(1):21–39.

Mayntz, R. (1993) 'Governing failures and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm', in J. Kooiman (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions,* Sage, London.

Mayo, E.W (1933) *The Human Problems of an Industrial Civilization,* Macmillan, London.

Mayo, E.W (1949) *The Social Problems of an Industrial Civilization,* Routledge & Kegan Paul, London.

Mazur, A. (1981) *The Dynamics of Technical Controversy*, Communications Press, Washington, D.C.

Mazur, A. (1991) 'Agendas and *égalité professionnelle:* symbolic policy at work in France', in Meehan and Svenhuijsen (eds), 1991.

McCaskey, M.B. (1991) 'Mapping: creating, maintaining and relinquishing conceptual frameworks', in Henry (ed.), 1991.

McCloskey, D. (1985) *The Rhetoric of Economics,* University of Wisconsin Press, Madison, Wis.

McCloskey, H. (1967) 'Personality and attitude correlates of foreign policy orientations', in J.N. Rosenau (ed.), *Domestic Sources of Foreign Policy,* Free Press, New York.

McCombs, M.E. and D.L. Shaw (1972) 'The agenda setting function of the mass media', *Public Opinion Quarterly,* 36:176–187.

McCombs, M.E. and D.L. Shaw (1976) 'Structuring the 'unseen environment"', *Journal of Communication,* 26(2):18–22.

McDougal, M.S., H.D. Lasswell and L.-C. Chen (1980) *Human Rights and World Public Order: The Basic Policies ofan International Law ofhuman Dignity,* Yale University Press, New Haven, Conn.

McGregor, D. (1960) *The Human Side of Enterprise,* McGraw-Hill, New York.

McGrew, A.G., P.G. Lewis *et al. (1992) Global Politics: Globalisation and the Nation-State,* Polity Press, Oxford.

McNaught, A. (1987) *Health Action and Ethnic Minorities,* Bedford Square Press, London.

McQuail, D. and S. Windahl (1993) *Communication Models for the Study of Mass Communications,* Longman, London.

McShane, L. (1993) 'Community care', in Butcher *et al.,* 1993.

Meadow, R. (1988) 'Political campaigns', in R.E. Rice and C. Atkin (eds), *Public Communication Campaigns,* 2nd edn, Sage, Newbury Park, Cal.

Meehan, E. and S. Svenhuijsen (eds) (1991) *Equality Politics and Gender,* Sage, London.

Meier, K.J. (1987) *Politics and the Bureaucracy,* Brooks/Cole, Monterey, Cal.

Mellor, H. (1985) *The Role of the Voluntary Organisations in Social Welfare,* London, Croom Helm.

Meltsner, A.J. (1976) *Policy Analysts in the Bureau*cracy, University of California Press, Berkeley, Cal.

Meltzer, B.N., J.W Petras and L.T. Reynolds (1975) *Symbolic Interactionism: Genesis, Varieties and Criticism,* Routledge & Kegan Paul, London.

Merelman, R.M. (1968) 'On the neo-elitist critiques of community power', *American political Science Review,* 62:451–460.

Merelman, R.M. (1981) 'Harold Lasswell's political world: weak tea for hard times', *British journal ofpolitical Science,* 11:471–497.

Merton, R.K. and R. Nisbet (eds) (1961) *Contemporary Social Problems,* Harcourt Brace jovanovich, New York; 2nd edn, 1971; 3rd edn, 1976.

Metcalfe, L. (1978) 'Policy making in a turbulent environment', in Hanf and Scharpf (eds), 1978.

Metcalfe, L. (1981) 'Designing precarious partnerships', in P.C. Nyström and W.H. Starbauck (eds), *Handbook of Organizational Design,* vol. 1, Oxford University Press, Oxford.

Metcalfe, L. (1993) 'Public management: from imitation to innovation', in Kooiman (ed.), 1993.

Metcalfe, L. and S. Richards (1987) 'Evolving public management cultures', in Kooiman and Eliassen (eds), 1987.

Metcalfe, L. and S. Richards (1992) *Improving Public Management,* Sage, London.

Meyer, J.W. and B. Rowan (1977) 'Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony', *American Journal of Sociology,* 83(2):340–363.

Meynaud, J. *(1968) Technocracy,* Faber & Faber, London.

Michael, D. (1973) *On Learning to Plan and Planning to Learn,* Jossey-Bass, San Francisco, Cal.

Michels, R. (1915) *Political Parties,* trans. Eden and Cedar Paul, Constable, London; reprinted 1959.

Middlemas, K. (1979) *Politics in Industrial Society,* André Deutsch, London.

Miles, I. (1985) *Social Indicators for Human Develop*ment, United Nations University/Frances Pinter, London.

Miliband, R. (1969) *The State in Capitalist Society,* Weidenfeld & Nicolson, London.

Miliband, R. (1977) *Marxism and Politics,* Oxford University Press, Oxford.

Miliband, R. (1982) *Capitalist Democracy in Britain,* Oxford University Press, Oxford.

Mill, J.S. (1968) *Utilitarianism, Liberty and Representative Government,* Everyman, London.

Miller, D. (1990) *Market, State and Community,* Oxford University Press, Oxford.

Miller, P. and T. O'Leary (1987) 'Accounting and the construction of the governable person', *Accounting, Organizations and Society,* 12(3):235–266.

Miller, T.C. (1984) 'Conclusion: a design science perspective', in Miller (ed.), 1984.

Miller, TC. (ed.) (1984) *Public Sector Performance: A Conceptual Turning Point,* Johns Hopkins Press, Baltimore, Md.

Mills, C.W. (1943) 'The professional ideology of social pathologists', *American Journal of Sociology,* 49:165–180.

Mills, C.W. (1956) *The Power Elite,* Oxford University Press, New York.

Mills, C.W. (1959) *The Sociological Imagination,* Oxford University Press, New York.

Mills, C.W. (1963a) 'Culture and politics', in Mills, 1963.

Mills, C.W. (1963b) *Power, Politics and People,* Oxford University Press, New York.

Mills, M. (1993) 'Expert advice to the British government on diet and heart disease', in Peters and Barker (eds), 1993.

Milner, H. (1993) 'The constraints of the world economic system', in Weaver and Rockman (eds), 1993.

Milward, H.B. and R.A. Francisco (1983) 'Subsystem politics and corporatism in the United States', *Policy and Politics,* 11:273–293.

Mishra, R. (1990) *The Welfare State in Capitalist Society: Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia, Har*vester Wheatsheaf, Brighton, Sussex.

Mitchell, G. (1993) *The Practice of Operational Research,* John Wiley, London.

Mitchell, G.D. (1968) *A Hundred Years of Sociology,* Duckworth, London.

Mitchell, J. (1977) *Sexual Politics,* Virago, London.

Modelski, G. (1974) *Principles of World Politics,* Free Press, New York.

Moe, T.M. (1984) 'New economics of organizations', *American Journal of Political Science,* 28:739–777.

Moe, T.M. (1990) 'Political institutions: the neglected side of the story', *Journal of Law Economics and Organization,* 6:213–253.

Mohan, J. (1990) 'Health care and the state in 'austerity capitalism"', in Simmie and King (eds), 1990.

Monroe, K.R. (1991) *The Economic Approach to Politics: A Critical Reassessment of the Theory of Rational Action,* Harper Collins, New York.

Morgan, G. (1986) *Images of Organization,* Sage, Newbury Park, Cal.

Morgan, G. (1993) *Imaginization: The Art Of Creative Management,* Sage, Newbury Park, Cal.

Morris, A. (1994) 'Paying for the Bill', *Guardian,* 26 October:7.

Morse, P.M. (1967) *Operations Research for Public Systems,* MIT Press, Cambridge, Mass.

Moseley, P. (1984) *The Making of Economic Policy: Theory and Evidencefrom Britain and the United States since 1945,* Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, Herts.

Moser, C. (1973) 'Social indicators: systems, methods and problems', *Review ofincome and Wealth,* 19:133–141.

Mouzelis, N. (1967) *Organization and Bureaucracy,* Routledge & Kegan Paul, London.

Moynihan, D.P. (1965) 'The professionalisation of reform', *Public Interest,* 3:26–32.

Moynihan, D.R (1969) *Maximum Feasible Misunderstanding: Community Action in the War on Poverty,* Free Press, New York.

Mueller, D. (1979) *Public Choice (1),* Cambridge University Press, Cambridge.

Mueller, D. (1989) *Public Choice (2),* Cambridge University Press, Cambridge.

Muir, R. (1910) *Peers and Bureaucrats,* Constable, London.

Mumford, L. (1938) *The Culture of Cities,* Harcourt-Brace, New York.

Munro, J.F. (1993) 'Califomia water politics: explaining policy change in a cognitively polarized subsystem', in Sabatier and Jenkins-Smith (eds), 1993.

Musgrave, R.A. (1959) *The Theory of Public Finance,* McGraw-Hill, New York.

Muth, R. (1990) 'Harold Lasswell: a biographical profile', in Muth *et al.,* 1990.

Muth, R., M.M. Finley and M.F. Muth (1990) *Harold D. Lasswell: An Annotated Bibliography,* New Haven Press, New Haven, Conn., and Kluwer, Dordrecht.

Myers, N. (ed.) (1987) *The Gaia Atlas of Planet Management,* Pan Books, London.

Nagel, S.S. (ed.) (1975a) *Policy Studies and the Social Sciences,* Lexington Books, Lexington, Mass.

Nagel, S.S. (ed.) (1975b) *Policy Studies in America and Elsewhere,* Lexington Books, Lexington, Mass.

Nagel, S.S. (1980) *The Policy Studies Handbook,* Lexington Books, Lexington, Mass.

Nagel, S.S. (1990) 'Conflicting evaluations of policy studies', in Lynn and Wildavsky (eds), 1990.

Naisbitt, J. and P. Aburdene (1990) *Mega-Trends 2000*, Sidgwick & Jackson, London.

Nakamura, R. (1987) 'The textbook policy process and implementation research', *Policy Studies Review,* 7:142–154.

Navarro, V. (1984) 'The crisis of the international capitalist order and its implications for the welfare state', in J.B. Mckinlay (ed.), *Issues in the Political Economy of Health Care,* Tavistock Publications, London.

Neary, I. (1992) 'Japan', in Harrop (ed.), 1992.

Neave, G. (1988) 'On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1968–1988', *European Journal of Education,* 23(1–2).

Nelkin, D. (ed.) (1979) *Controversy: Politics of Technical Decisions,* Sage, London; 3rd edn, 1992.

Nelson, B.J. (1984) *Making an Issue of Child Abuse,* University of Chicago Press, Chicago, Ill.

Nelson, R. (1987) 'The economics profession and the making of public policy', *Journal of Economic Literature,* 25:42–84.

Nelson, R.H. (1992) 'The Office of Policy Analysis in the Department of the Interior', in Weiss (ed.), 1992.

Newall, A. and H.A. Simon (1972) *Human Problem Solving,* Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.

Newall, A., J.C. Shaw and H.A. Simon (1958) 'Elements of a theory of human problem solving', *Psychological Review,* 65:151–166.

Newall, A., J.C. Shaw and H.A. Simon (1979) 'The processes of creative thinking', in Simon (ed.), 1979.

Newby, H. (1993) 'Social science and public policy: the Frank Foster Lecture', *RSA Journal,* May:365–377.

Nielsen, K. (1983) 'Emancipatory social science and social critique', in Callahan and Jennings, 1983.

Nigro, L.G. (ed.) (1984) *Decision Making in the Public Sector,* Marcel Dekker, New York.

Nimmo, D. and K. Sanders (eds) (1981) *Handbook of Political Communications,* Sage, Beverly Hills, Cal.

Nisbet, R. (1974) *The Social Philosophers: Community and Conflict in Western Thought,* Heinemann, London.

Niskanen, W.A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government,* Aldine-Atherton, Chicago, Ill.

Niskanen, WA. (1973) *Bureaucracy: Servant or Master?,* Institute of Economic Affairs, London.

Nixon, J. (1993) 'Implementation in the hands of senior managers: community care in Britain', in Hill (ed.), 1993.

North, D.C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance,* Cambridge University Press, Cambridge.

North, D.C. and B.W. Weingast (1989) 'The evolution of institutions governing public choice in 17th century England', *Journal of Economic History,* 49:803–832.

North, R.C. (1967) 'The analytical prospects of communication theory', in Charlesworth (ed.), 1967.

Nozick, R. (1974) *Anarchy, State and Utopia,* Basic Books, New York.

O'Connor, J. (1973) *The Fiscal Crisis of the State,* St Martin's Press, New York.

Offe, C. (1974) 'Structural problems of the capitalist state', in Beyme (ed.), 1974.

Offe, C. (1976) 'Political authority and class structures', in Connerton (ed.), 1976.

Offe, C. (1984) *Contradictions of the Welfare State,* Lexington Books, New York.

Offe, C. (1985) *Disorganized Capitalism: Contemporary Transformations of Work and Politics,* Polity Press, Cambridge.

Okita, S. (1989) 'Japan', in Pechman (ed.), 1989.

Olsen, J.P. (1988) *Statsstyre og institusjonsutforming,* Universitetsforlaget, Oslo.

Olson, M. (1982) *The Rise and Decline of Nations,* Yale University Press, New Haven, Conn.

Ong, B.N. and G. Humphris (1994) 'Prioritizing needs with communities: rapid appraisal methodologies in health', in Popay and Williams, 1994.

Open Systems Group (eds) (1984) *The Vickers Papers,* Harper & Row, London.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (1987) *Administration as Service: The Public as Client,* OECD, Paris.

OECD (1990) *Public Management Developments: Survey, 1990,* OECD, Paris.

OECD (1991) *Public Management Developments: Survey, 1991,* OECD, Paris.

OECD (1992) *Public Management Developments: Survey, 1992,* OECD, Paris.

OECD (1993a) *Public Management Developments, Survey, 1993,* OECD, Paris.

OECD (1993b) *Managing with Market Type Mechanisms,* OECD, Paris.

O'Riordan, T. (1976) 'Beyond environmental impact assessment', in O'Riordan and Hey (eds) 1976.

O'Riordan, T. (1991) 'Stability and transformation in environmental government', *Political Quarterly,* 62(2):167–185.

O'Riordan, T. and R. Hey (eds) (1976) *Enzyironmental Impact Assessment,* Saxon House, Farnborough, Hants.

Orwell, G. (1954) *Nineteen Eighty Four,* Penguin Books, Harmondsworth, Middx.

Orwell, G. (1984) *The Penguin Essays of George* Orwell, Penguin Books, Harmondsworth, Middx.

Osborn, A. (1953) *Applied Imagination: Principles and Procedures of Creative Thinking,* Charles Scribner's Sons, New York.

Osborne, D. and T. Gaebler (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector,* Addison-Wesley, Reading, Mass.

O'Shaughnessy, N.J. (1990), *The Phenomenon of Political Marketing,* Macmillan, London. Ostrom, E. (1986a) 'An agenda for the study of institution', *Public Choice,* 48:3–25.

Ostrom, E. (1986b) 'A method of institutional analysis', in Kaufman *et al.* (eds), 1986.

Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons,* Cambridge University Press, Cambridge.

Ostrom, E. (ed.) (1982) *Strategies of Political Inquiry,* Sage, Beverly Hills, Cal.

Ostrom, V. and P. Sabetti (1975) 'Theory of public policy', in Nagel (ed.), 1975b.

Ouchi, W.G. (1991) 'Markets, bureaucracies and clans', in Thompson *et al.* (eds), 1991.

Outshoorn, J. (1991) 'Is this what we wanted? Positive action as issue perversion', in Meehan and Svenhuijsen, 1991.

Oxford Dictionary ofnew Words, The (1992), compiled by S. Tulloch, Oxford University Press, Oxford.

Page, B. and R. Shapiro (1983) 'Effects of public opinion on policy', *American Political Science Review,* 77:175–190.

Page, E. and M. Goldsmith (eds) (1987) *Central and Local Government Relations,* Sage, London.

Pahl, J. (ed.) (1985) *Private Violence and Public Policy: The Needs of Battered Women and Responses of the Public Services,* Routledge & Kegan Paul, London.

Pahl, R. and J. Winkler (1974) 'The coming corporatism', *New Society, 10* October. Palumbo, D.J. (1987) 'Politics and evaluation', in Palumbo (ed.), 1987.

Palumbo, D.J. (ed.) (1987) *The Politics of Program Evaluation,* Sage, Newbury Park, Cal.

Palumbo, D.J. and D. Nachimas (1983) 'The preconditions for successful evaluation: is there an ideal type?', *Policy Sciences,* 16:67–79.

Parekh, B. (1982) *Contemporary Political Thinkers,* Martin Robertson, Oxford.

Pareto, V (1966) *Sociological Writings,* ed. S.E. Finer, Pall Mall Press, London.

Paris, D.C. and J.F. Reynolds (1983) *The Logic of Policy Inquiry,* Longman, New York.

Parkes, C.M. (1971) 'Psycho-social transitions: a field for study', *Social Science and Medicine,* 5:101–115.

Parlett, M. and D. Hamilton (1972) 'Evaluation as illumination: a new approach to the study of innovatory programs', Occasional Paper no. 9, Centre for Research in the Educational Sciences, University of Edinburgh.

Parry, G. and P. Morriss (1974) 'When is a decision not a decision?', in I. Crew (ed.), *British Political Sociology Yearbook,* vol. 1, Croom Helm, London.

Parry, N. and J. Parry (1976) *The Rise of the Medical Profession,* Croom Helm, London.

Parsons, D.W. (1976) 'The idea of size and decentralization in the anarchist tradition', unpublished MSc Econ thesis, University of Wales, Swansea.

Parsons, D.W. (1982) 'Politics without promises: the crisis of overload and governability', *Parliamentary Affairs,* 35:421–455.

Parsons, D.W. (1983) 'Keynes and the politics of ideas', *History ofpolitical Thought,* 4(2):367–392.

Parsons, D.W. (1985) 'Was Keynes Kuhnian? Keynes and the idea of theoretical revolutions', *British Journal offolitical Science,* 15:451–471.

Parsons, D.W. (1988) *The Political Economy of British Regional Policy,* Routledge, London.

Parsons, D.W. (1989) *The Power of the Financial Press,* Edward Elgar, Aldershot, Hants.

Parsons, T. (1937) *The Structure of Social Action,* McGraw-Hill, New York.

Parsons, T. (1951) *The Social System,* Free Press, New York.

Pateman, C. (1970) *Participation and Democratic Theory,* Cambridge University Press, Cambridge.

Pateman, C. (1983) 'Feminist critiques of the public/private dichotomy', in Benn and Gaus (eds), 1983.

Patton, B.R., K. Giffin and E.N. Patton (1989) *Decision Making Group Interaction,* 3rd edn, Harper & Row. New York.

Patton, C. (1990) *Inventing Aids,* Routledge, London.

Patton, C.V. and D.S. Sawicki (1986) *Basic Methods of Policy Analysis and Planning,* Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.

Patton, M.Q. (1978) *Utilization-focused Evaluation,* Sage, Newbury Park, Cal.

Patton, M.Q. (1987) 'Evaluation's political inherency: practical implications for design and use', in Palumbo, 1987.

Pearce, D. (1989) 'Cost-benefit analysis', in A. Kuper and J. Kuper (eds), *The Social Science Encyclopedia,* Routledge, London.

Pechman, J.A. (ed.) (1989) *The Role of the Economist in Government: An International Perspective,* Harvester Wheatsheaf, New York.

Perkin, H. (1989) *The Rise of Professional Society: England since 1880,* Routledge, London.

Perrow, C. (1965) 'Hospitals: technology, structure and goals', in March (ed.), 1965.

Perrow, C. (1986) *Complex Organizations: A Critical Essay,* Random House, New York.

Perrow, C. and M.F. Guillén (1990) *The Aids Disaster: The Failure of Organizations in New York and the Nation,* Yale University Press, New Haven, Conn.

Perry, J.L. and K.L. Kraemer (eds) (1983) *Public Management: Public and Private Perspectives,* Mayfield Publishing, Palo Alto, Cal.

Perry, J.M. (1968) *The New Politics: The Expanding Technology of Political Manipulation,* Weidenfeld & Nicolson, London.

Perry, R. (1984) *The Programming of the President: The Hidden Power of the Computer in World Politics Today,* Aurum Press, London.

Pescheck, J.G. (1987) *Policy-planning Organizations,* Temple University Press, Philadelphia, Pa.

Peters, B.G. (1982) *Public Policy in America: Process and Performance,* Franklin Watts, New York; 2nd edn, Macmillan, London, 1986.

Peters, B.G. and A. Barker (1993) *Advising West European Governments: Inquiries, Expertise and Public Policy,* Edinburgh University Press, Edinburgh.

Peters, B.G. and B.W. Hogwood (1985) 'In search of an issue-attention cycle', *Journal of Politics,* 47:238–253.

Peters, T. and R.H. Waterman (1982) *In Search of Excellence,* Harper & Row, New York.

Pfeffer, J. and G.R. Salancik (1978) *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective,* Harper & Row, New York.

Phillimore, P. and S. Moffatt (1994) 'Discounted knowledge: local experience, environmental pollution and health', in Popay and Williams, 1994.

Phillips, A. (1960) 'A theory of interfirm organization', *Quarterly Journal of Economics,* 74:602–613.

Pierson, P.D. and R.K. Weaver (1993) 'Imposing losses in pension policy', in Weaver and Rockman (eds), 1993.

Pinder, J. (ed.) (1981) *Fifty Years of Political and Economic Planning,* Heinemann, London.

Pinkus, C.E. and A. Dixon (1981) *Solving Local Government Problems: Practical Applications of Operations Research in Cities and Regions, Allen* & Unwin, London.

Pirie, M. (1987) *Privatization in Theory and Practice,* Adam Smith Institute, London.

Pirie, M. (1988) *Micropolitics,* Wildwood House, Aldershot, Hants.

Plant, R. (1991) *Modern Political Thought,* Blackwell, Oxford.

Plowden, W. (ed.) (1987) *Advising the Rulers,* Blackwell, Oxford.

Polanyi, M. (1967) *The Tacit Dimension,* Doubleday-Anchor, Garden City, N.Y

Pollitt, C. (1986) 'Performance indicators in the longer term', *Public Money and Management,* 9(3):51–55.

Pollitt, C. (1990) *Managerialism and the Public Sector,* Blackwell, Oxford.

Pollitt, C., L. Lewis, J. Negro and J. Pattern (eds) (1979) *Public Policy in Theory and Practice,* Hodder & Stoughton/Open University Press, Sevenoaks, Kent.

Polsby, N. (1963) *Community Power and Political Theory,* Yale University Press, New Haven, Conn.

Popay, J. and G. Williams (1994) *Researching the People's Health,* Routledge, London.

Popay, J. and G. Williams (1994a) 'Introduction', in Popay and Williams, 1994.

Popay, J. and G. Williams (1994b) 'Researching the people's health: dilemmas and opportunities for social scientists', in Popay and Williams, 1994.

Popper, K. (1957) *The Poverty of Historicism,* Routledge & Kegan Paul, London.

Popper, K. (1959) *The Logic of Scientific Discovery,* Hutchinson, London.

Popper, K. (1963) *Conjectures and Refutations,* Routledge & Kegan Paul, London.

Popper, K. (1966) *The Open Society and its Enemies,* Routledge & Kegan Paul, London.

Popper, K. (1976) *Unended Quest: An Intellectual Autobiography,* Collins/Fontana, London.

Porter, G. and J. Welsh Brown (1991) *Global Environmental Politics,* Westview Press, Boulder, Col.

Porter, M. (1990) *The Competitive Advantage of Nations,* Macmillan, London.

Portis, E.B. and M.B. Levy, (eds) (1988) *Handbook of Political Theory and Policy Science,* Greenwood, New York.

Potter, J. (1988) 'Consumerism and the public sector: how well does the coat fit?', *Public Administration,* 66:149–164.

Poulanzas, N. (1973) *Political Power and Social Classes,* New Left Books, London.

Poulanzas, N. (1978) *State, Power, Socialism,* New Left Books, London.

Powell, W.W. (1991) 'Neither market nor hierarchy: network forms of organization', in Thompson, *et al.* (eds), 1991.

Powell, WW and P.J. Di Maggio (eds) (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis,* University of Chicago Press, Chicago, Ill.

Power, M. (1991) 'Auditing and environmental expertise: between protest and professionalisation', *Accounting, Auditing and Accountability,* 4:30–42.

Power, M. (1994) *The Audit Explosion,* Demos, London.

Pressman, J. and A. Wildavsky (1973) *Implementation*, University of California Press, Berkeley, Cal.; 2nd edn, 1984.

Prince, M.J. (1983) *Policy Advice and Organizational Survival: Policy Planning and Research Units in British Government,* Gower, Aldershot, Hants.

Propper, C. (1993) 'Quasi-markets, contracts and quality in health and social care: the US experience', in Le Grand and Bartlett (eds), 1993.

Protess, D.L. and M. McCombs (eds) (1991) *Agenda Setting: Readings on Media Public Opinion and Policymaking,* Lawrence Erlbaum Associates, New Jersey.

Protess, D.L., F. L. Cook, T.R. Curtin, M.T. Gordon, D.R. Leff, M.E. McCombs, and P. Miller (1987) 'The impact of investigative reporting on public opinion and policy making: targetting toxic waste', *Public Opinion Quarterly,* 51:166–185; reprinted in Protess and McCombs (eds), 1991.

Putman, R. (1976) *The Comparative Study of Political Elites,* Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.

Putt, A.C. and J.F. Springer (1989) *Policy Research: Concepts, Methods and Appreciations,* PrenticeHall, Englewood Cliffs, N.J.

Quade, E.S. (1976) *Analysisfor Public Decisions,* Elsevier, New York; 3rd edn, 1983.

Quade, E.S. and W.I. Boucher (1968) *Systems Analysis and Policy Planning: Applications in Defence,* Elsevier, New York.

Radin, B.A. (1992) 'Policy analysis in the Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation in HEW/HHS: institutionalization and the second generation', in Weiss (ed.), 1992.

Rainey, H.G. (1990) 'Public management: recent developments and current prospects', in Lynn and Wildavsky (eds), 1990.

Ramsey, J.B. (ed.) (1980) *Economic Forecasting – Models or Markets?,* Cato Institute, San Francisco, Cal.

Ranney, A. (ed.) (1968), *Political Science and Public* Policy, Markham, Chicago, Ill.

Ranson, S. and J. Stewart (1989) 'Citizenship and government: the challenge for management in the public domain', *Political Studies,* 37:5–24.

Rasey, K.P., W.D. Keating, N. Krumholz and P.D. Star (1991) 'Management of neighborhood development: community development corporations', in Bingham *et al.,* 1991.

Raskin, M. (1973) *Being and Doing,* Beacon Press, Boston, Mass.

Raven, B.H. (1974) 'The Nixon Group', *Journal of Social Issues,* 30:297–320.

Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice,* Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Ray, J. (1990) *Global Politics,* Houghton Mifflin, Boston, Mass.

Redfield, R. (1968) *The Primitive World and its Transformations,* Penguin Books, Harmondsworth, Middx.

Rein, M. (1976) *Social Science and Public Policy,* Penguin Books, Harmondsworth, Middx.

Rein, M. (1983) 'Value-critical policy analysis', in Callahan and Jennings, 1983.

Rein, M. and D.A. Schön, '(1977) 'Problem setting in policy research', in Weiss (ed.), 1977.
Rein, M. and D.A. Schön (1993) 'Reframing policy discourse', in Fischer and Forester (eds), 1993.
Reinermann, H. (1987) 'Information and public management', in Kooiman and Eliassen (eds), 1987.
Rhodes, G. (1975) *Committees of Inquiry,* Allen & Unwin, London.
Rhodes, R.A.W. (1979) *Public Administration and Policy Analysis,* Saxon House, Famborough, Hants.
Rhodes, R.A.W. (1981) *Control and Power in Central–Local Government Relations,* Gower, Aldershot, Hants.
Rhodes, R.A.W. (1985)'Power-dependence, policy communities and intergoverrunental networks', *Public Administration Bulletin,* 49:4–31.
Rhodes, R.A.W. (1986) *The National World of local Government,* Allen & Unwin, London.
Rhodes, R.A.W. (1988) *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Governments of Britain,* Unwin Hyman, London.
Rhodes, R.A.W. (1992), 'Intergovemmental relations: unitary systems', in Hawkesworth and Kogan (eds), 1992.
Rhodes, R.A.W. (ed.) (1992) *Policy Networks in British Government,* Oxford University Press, Oxford.
Rice, C., H. Roberts, S.J. Smith and C. Bryce (1994) ''It's like teaching your child to swim in a pool full of alligators": lay voices and professional research on child accidents', in Popay and Williams, 1994.
Rice, R.E. and C. Atkin (eds) (1988) *Public Communication Campaigns,* 2nd edn, Sage, Newbury Park, Cal.
Richardson, J.J. (1982) 'The concept of policy style', in Richardson (ed.), 1982.
Richardson, J.J. (1990) 'Government and groups in Britain: changing styles', Strathclyde Papers on Goverrunent and Politics, no. 69, University of Strathclyde.
Richardson, J.J. (ed.) (1982) *Policy Styles in Western Europe,* Allen & Unwin, London.
Richardson, J.J. and A.G. Jordan (1979) *Governing Under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy,* Martin Robertson, Oxford; 2nd edn, 1985.
Ridgeway, C.L. (1983) *The Dynamics of Small Groups,* St Martin's Press, New York.
Rigby, T.H. (1964) 'Tradition, market and organizational societies and the USSR', *World Politics,* 16(4):539–557.
Rigby, T.H. (1990) *The Changing Soviet System: Mono-organisational Socialism from its Origins to Gorbachev's Restructuring,* Edward Elgar, Aldershot, Hants.
Riker, W.H. (1986) *The Art of Political Manipulation,* Yale University Press, New Haven, Conn.
Ripley, R. (1985) *Policy Analysis in Political Science,* Nelson-Hall, Chicago, Ill.
Ripley, R. and G. Franklin (1980) *Congress, the Bureaucracy and Public Policy,* Dorsey, Homewood, Ill.
Ripley, R. and G. Franklin (1982) *Bureaucracy and Policy Implementation,* Dorsey, Hortiewood, Ill.
Rist, R.C. (ed.) (1995) *Policy Evaluation: Linking Theory to Practice,* Edward Elgar, Aldershot, Hants.
Ritzer, G. (1993) *The McDonaldization of Society, Pine* Forge Press, Newbury Park, Cal.
Rivlin, A.M. (1971) *Systematic Thinking for Social Action,* Brookings Institution, Washington, D.C.

Rivlin, A.M. (1973) 'Forensic social science', in *Perspectives on Inequality, Harvard Educational Review,* Reprint Series no. 8, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Rivlin, A.M. (1992) 'Policy analysis at the Brookings Institution', in Weiss (ed.), 1992.

Roberts, H. (1979) *Community Development: Learning and Action,* University of Toronto Press, Toronto.

Roberts, I. (1994) 'Remuneration and rewards', in Beardwell and Holden (eds), 1994.

Robinson, F. and K. Shaw (1991) 'Urban regeneration and community involvement', *Local Economy,* 6(1).

Robson, M. (1993) *Problem Solving in Groups,* Gower, Aldershot, Hants.

Rogers, D. and D. Whetten *et al.* (1982) *Interorganisational Coordination: Theory, Research and Implementation,* Iowa State University Press, Ames, Iowa.

Rogers, E.M. and J.W. Dearing (1987) 'Agenda setting research: where has it been, where is it going?', *Communications Yearbook,* 11:555–594.

Rogow, A.A. (ed.) (1969) *Politics, Personality and Social Science in the Twentieth Century: Essays in Honor of Harold D. Lasswell,* University of Chicago Press, Chicago, Ill.

Rose, N. (1990) *Governing the Soul: The Shaping of the Private Self,* Routledge, London.

Rose, R. (1973) 'Comparing public policy: an overview', *European Journal of Political Research,* 1:67–94.

Rose, R. (1984a) *Do Parties Make a Difference?,* Macmillan, London.

Rose, R. (1984b) *Understanding Big Government: The Programme Approach,* Sage, London.

Rose, R. (1986) 'Dynamics of the welfare mix in Britain', in R. Rose and R. Shiratori (eds), *The WeFare State East and West,* Oxford University Press, Oxford.

Rose, R. (1989) *Politics in England: Change and Persistence,* Macmillan, London.

Rose, R. (1990) 'Inheritance before choice in public policy', *Journal of Theoretical Politics,* 2:263–291.

Rose, R. and P.L. Davies (1994) *Inheritance in Public Policy: Change Without Choice in Britain,* Yale University Press, New Haven, Conn.

Rosenau, J. (1990) *Turbulence in World Politics,* Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, Herts.

Rosenhead, J. (1989) *Rational Analysisfor a Problematic World: Problem Structuring Methodsfor Complexity, Uncertainty and Conflict,* John Wiley, London.

Rossi, P.H. and H. Freeman (1979) *Evaluation: A Systematic Approach,* Sage, Newbury Park, Cal.; 2nd edn, 1993.

Rossi, P.H. and W. Williams (1972) *Evaluating Social Programs,* Seminar Press, New York.

Roszak, T. (1988) *The Cult of Information: The Folklore of Computers and the True Art of Thinking,* Paladin Grafton Books, London.

Rubenstein, R. and H. Lasswell (1966) *The Sharing of Power in a Psychiatric Hospital,* Yale University Press, New Haven, Conn.

Rule, J.B. (1978) *Insight and Social Betterment: A Preface to Applied Social Science,* Oxford University Press, New York.

Sabatier, P.A. (1978) 'The acquisition and utilization of technical information by administrative agencies', *Administrative Science Quarterly,* 23:386–411.

Sabatier, P.A. (1986) 'What we can learn from implementation research?', in Kaufman *et al.* (eds), 1986.

Sabatier, P.A. (1986a) 'Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis', *Journal of Public Policy,* 6:21–48.

Sabatier, P.A. (1987) 'Knowledge, policy-orientated leaming and policy change', *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization,* 8:649–692.

Sabatier, P.A. (1988) 'An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented leaming therein', *Policy Sciences,* 21:129–168.

Sabatier, P.A. (1991) 'Toward better theories of the policy process', *PS: Political Science and Politics,* 24:147–156.

Sabatier, P.A. (1993) 'Policy change over a decade or more', in Sabatier and Jenkins-Smith (eds), 1993.

Sabatier, P.A. and H. Jenkins-Smith (1988) Symposium volume: 'Policy change and policy orientated leaming', *Western Political Quarterly,* 21:123–277.

Sabatier, P.A. and H.C. Jenkins-Smith (eds) (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach,* Westview Press, Boulder, Col.

Sabatier, P.A. and D. Mazmanian (1979) 'The conditions of effective implementation: a guide to accomplishing policy objectives', Policy *Analysis,* 5:481–504.

Sabatier, P.A. and N. Pelkey (1987) 'Incorporating multiple actors and guidance instruments into models of regulatory policy making: an advocacy coalition framework', *Administration and Society,* 19:236–263.

Sabato, L. (1981) *The Rise of Political Consultants: New Ways of Winning Elections,* Basic Books, New York.

Saggar, S. (1991) *Race and Public Policy,* Avebury, Aldershot, Hants.

Salaman, G. (1981) *Class and the Corporation,* Fontana, London.

Samuelson, P.A. (1954) 'The pure theory of public expenditure', *Review of Economics and Statistics,* 37:35–46.

Sandel, M. (ed.) (1984) *Liberalism and its Critics,* New York University Press, New York.

Sapolsky, H.M. (1972) *The Polaris System Development: Bureaucratic and Programmatic Success in Government,* Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Sartori, G. (1962) *Democratic Theory,* Wayne State University Press, Detroit, Mich.

Saunders, P. (1975) 'They make the rules: political routines and the generation of political bias', *Policy and Politics,* 4(1):31–58.

Saunders, P. (1979) *Urban Politics,* Hutchinson, London; also Penguin Books, Harmondsworth, Middx, 1980.

Saunders, P. (1981) *Social Theory and the Urban Question,* Hutchinson, London.

Saward, M. (1979) 'The civil nuclear network in Britain', in D. Marsh and R.A.W. Rhodes, *Public Administration and Policy Analysis,* Saxon House, London.

Saxe, L. and M. Fine (1981) *Social Experiments: Methods for Design and Evaluation,* Sage, Beverly Hills, Cal.

Saxonhouse, A. (1983) 'Classical Greek conceptions of the public and private', in Benn and Gaus (eds), 1983.

A. Sayer, (1989) 'Postfordism in question', International *Journal of Urban and Regional Research,* 13(4):171–185.

Schapiro, I., K.H. Porter and R. Greenstein (1992) 'The Center on Budget and Policy Priorities', in Weiss (ed.), 1992.

Scharpf, F.W. (1978) 'Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives', in Hanf and Scharpf (eds), 1978.

Schattschneider, E.E. (1960) *The Semisovereign People,* Holt, Rinehart & Winston, New York.

Schein, E.H. (1969) *Process Consultation,* Addison-Wesley, Reading, Mass.

Schmidt, M.G. (1989) 'Leaming from catastrophes: West Germany's public policy', in Castles (ed.), 1989.

Schmitter, PC. (1974) 'Still the century of corporatism?', *Review of Politics,* 36:85–131.

Schmitter, P.C. and G Lehmbruch (eds) (1979) *Trends towards Corporatist Intermediation, Sage,* Beverly Hills, Cal.

Schneider, J.W. (1985) 'Social problems: the constructionist view', *Annual Review of Sociology,* 11:209–229.

Schneider, J.W. and J.I. Kitsuse (eds) (1984) *Studies in the Sociology of Social Problems,* Ablex Publishing, Norwood, N.J.

Schön, D.A. (1971) *Beyond the Stable State,* Temple Smith, London; and Random House, New York.

School for Advanced Urban Studies (SAUS), Decentralisation Research and Information Centre (1984 to date) *Going Local,* School for Advanced Urban Studies, University of Bristol, irreg.

Schultze, C.L. (1968) *The Politics and Economics of Public Spending,* Brookings Institution, Washington, D.C.

Schumacher, E.F. (1973) *Small is Beautiful: Economics as if People Really Mattered,* Blond & Briggs, London.

Schumpeter, J.A. (1974) *Capitalism, Socialism and Democracy, Allen* & Unwin, London.

Schur, E.M. (1980) *The Politics of Deviance: Stigma Contests and the Uses ofpower,* Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.

Scioli, F.P. and I J. Cook (1973) 'Experimental design in policy impact analysis', *Social Science Quarterly,* 54:271–291.

Searls, E. (1978) 'The fragmented French executive', *West European Politics,* May:161–176.

Sederberg, P. (1994) *The Politics ofmeaning: Power and Explanation in the Construction of Social Reality,* University of Arizona Press, Tucson, Ariz.

Seldon, A. (1981) The *Emerging Consensus,* Institute of Economic Affairs, London.

Self, P. (1975) *Econocrats and the Policy Process: The Politics and Philosophy of Cost-benefit Analysis,* Macmillan, London.

Self, P. (1993) *Government by the Market: The Politics of Public Choice,* Macmillan, London.

Selznick, P. (1948) 'Foundations of a theory of organization', *American Sociological Review,* 13:23–35.

Selznick, P. (1949) *TVA and the Grass Roots,* University of Califomia Press, Berkeley, Cal.

Selznick, P. (1957) *Leadership in Administration,* Row & Peters, Evanston, Ill.

Sen, A. and B. Williams (eds) (1982) *Utilitarianism and Beyond,* Cambridge University Press, Cambridge.

Sharkansky, I. *(1970) Public Administration: Policy Making in Government Agencies,* Markam, Chicago, Ill.

Sharpe, L.J. (1975) 'The social scientist and policy-making: some cautionary thoughts and transatlantic reflections', *Policy and Politics,* December:7–34.

Sharpe, L.J. (1978) 'The social scientist and policy making in Britain and America: a comparison', in Bulmer (ed.), 1978.

Sharpe, L.J. (1985) 'Central coordination and the policy network', *Political Studies,* 33:361–381.

Sharpe, L.J. (ed.) (1979) *Decentralist Trends in Western Democracies,* Sage, Beverly Hills, Cal.

Sharpe, L.J. and K. Newton (1984) *Does Politics Matter? The Determinants of Public Policy,* Oxford University Press, Oxford.

Shaw, D.L. and M.E. McCombs (eds) (1977) *The Emergence ofamerican Political Issues,* West, New York.

Sherif, M. (1936) *The Social Psychology of Group Norms,* Harper & Row, New York.

Shibutani, T. (ed.) (1970) *Human Nature and Collective Behaviour: Papers in Honor of Herbert Blumer,* Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.

Shonfield, A. (1965) *Modern Capitalism,* Oxford University Press, Oxford.

Simmie, J. (1990) 'Varieties of state action', in Simmie and King (eds), 1990.

Simmie, J. and R. King (eds) (1990) *The State in Action: Public Policy and Politics,* Frances Pinter, London.

Simon, H.A. (1945) *Administrative Behaviour,* Free Press, New York; 2nd edn, 1957; 3rd edn, 1976.

Simon, H.A. (1957a) *Models of Man: Social and Rational,* John Wiley, New York.

Simon, H.A. (1957b) 'A behavioral model of rational choice', in Simon, 1957a.

Simon, H.A. (1959) 'Theories of decision-making in economics and behavioral science', American *Economic Review,* 49(3):245–283.

Simon, H.A. (1960) *The New Science of Management Decision,* Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.; 2nd edn, 1977.

Simon, H.A. (1969) *The Sciences of the Artificial,* MIT Press, Cambridge, Mass.; 2nd edn, 1981.

Simon, H.A. (1973) 'The structure of ill-structured problems', *Artificial Intelligence,* 4:181–201.

Simon, H.A. (1981) 'Cognitive science: the newest science of the artificial', in D. Norman (ed.) *Perspectives on Cognitive Science,* Lawrence Eribaum, Hillsdale, N.J.

Simon, H.A. (1983) *Reason in Human Affairs,* Stanford University Press, Palo Alto, Cal.

Simon, H.A. (1985) 'Human nature in politics: the dialogue of psychology with political science', *American Political Science Review,* 79:293–304.

Simon, H.A. (ed.) (1979) *Models of Thought,* Yale University Press, New Haven, Conn.

Simon, H.A. with H. Guetzkow (1957a) 'Mechanisms involved in pressures towards uniformity in groups', in Simon, 1957a.

Simon, H.A. with H. Guetzkow (1957b) 'Mechanisms involved in group pressures on deviate members', in Simon, 1957a.

Singer, O. (1993) 'Knowledge and politics in economic policy making: official economic advisors in the USA, Great Britain and Germany', in Peters and Barker (eds), 1993.

Skidelsky, R. (1977) *The End of the Keynesian Era,* Macmillan, London.

Sklar, K.K. (1991) 'Hull House maps and papers: social science as women's work in the 1890s', in Bulmer *et al.* (eds), 1991.

Skocpol, T. (1985) 'Bringing the state back in: strategies of analysis in current research', in Evans *et al.* (eds), 1985.

Skocpol, T. and K. Finegold (1982) 'State capacity and economic intervention in the New Deal', *Political Science Quarterly,* 97:255–278.

Slaton, D. (1991), *Televote: Expanding Citizen Participation in the Quantum Age,* Praeger, New York.

Slatter, S. (1984) *Corporate Recovery: Successful Turnaround Strategies and Their Implementation,* Penguin, Harmondsworth, Middx.

Slonaker, L.L. (1978) *The Decision Seminar: A Strategy for Problem Solving,* Merschon Center, Columbus, Ohio.

Smart, J.C. and B. Williams (1987) *Utilitarianism: For and Against,* Cambridge University Press, Cambridge.

Smelser, N.J. (ed.) (1988) *Handbook of Sociology,* Sage, Beverly Hills, Cal.

Smigel, E.O. (ed.) (1971) *Handbook on the Study of Social Problems,* Rand-McNally, Chicago, Ill.

Smith, B.C. (1985) *Decentralization: The Territorial Dimension of the State,* Allen & Unwin, London.

Smith, B.R. (1966) *The RAND Corporation: Case Study of a Non-Profit Advisory Corporation,* Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Smith, D. (1992) *From Boom to Bust: Trial and Error in British Economic Policy,* Penguin, Harmondsworth, Middx.

Smith, G. and D. May (1980) 'The artificial debate between rationalist and incrementalist models of decision making', *Policy and Politics,* 8:147–161.

Smith, J.A. (1989) 'Think tanks and the politics of ideas', in Colander and Coats (eds), 1989.

Smith, J.A. (1990) *The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite,* Free Press, New York.

Smith, L. and D. Jones (eds) (1981) *Deprivation, Participation and Community Action,* Routledge & Kegan Paul, London.

Smith, M.J. (1991) 'From policy community to issue network: salmonella in eggs and the new politics of food', *Public Administration,* 69:235–255.

Smith, M.J. (1993) *Pressure Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States,* Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, Herts.

Smith, S. (1981) 'Allison and the Cuban missile crisis', *Millennium,* 9(1):21–40.

Smith, S. (1984) 'Groupthink and the hostage rescue mission', *British Journal of Political Science,* 15:117–126.

Smith, T.A. (1972) *Anti-politics: Consensus, Reform and Protest in Britain,* Charles Knight, London.

Smith, T.A. (1979) *The Politics of the Corporate Economy,* Martin Robertson, Oxford. Smith, TA. (1994) 'Post-modem politics and the case for constitutional renewal', *Political Quarterly,* Summer:128–137.

Snow, C.P. (1961) *Science and Government,* Oxford University Press, London.

Solesbury, W. (1976) 'The environmental agenda: an illustration of how situations may become political issues and issues may demand responses from government or how they may not', *Public Administration,* 54:379–397.

Sontag, S. (1989) *AIDS and its Metaphors,* Penguin, Harmondsworth, Middx.

Soysal, Y.N. (1993) 'Immigration and the emerging European polity', in Andersen and Eliassen (eds), 1993.

Spector, M. and J.I. Kitsuse (1977) *Constructing Social Problems,* Cummings, Menlo Park, Cal.

Stacey, M. (1994) 'The power of lay knowledge: a personal view', in Popay and Williams, 1994.

Staudt, K. and J. Jacquette (1988) 'Women's programs: bureaucratic resistance and feminist organisations', in Boneparth and Stopgr (eds), 1988.

Stein, H. (1981) 'The chief executive as chief economist', in W. Fellner (ed.), *Essays in Contemporary Economic Problems: Demand, Productivity and Population,* American Enterprise Institute, Washington, D.C.

Stein, H. (1984) *Presidential Economics: The Making of Economic Policyfrom Roosevelt to Reagan and Beyond,* Simon & Schuster, New York.

Steinbrunner, J.D. (1974) *The Cybernetic Theory of Decision: New Dimensions of Political Analysis,* Princeton University Press, Princeton, N.J.

Steiner, J. (1991) *European Democracies,* Longman, New York.

Steinfels, P. (1979) *The Neoconservatives,* Simon & Schuster, New York.

Stewart, D.W. (1990) 'Women in public administration', in Lynn and Wildavsky (eds), 1990.

Stewart, J. (1982) 'Guidelines for policy derivation', in Leach and Stewart (eds), 1982.

Stewart, J. (1986) *The New Management of Local Government,* Allen & Unwin, London.

Stewart, J. (1994) 'Voice of the people', *Guardian,* 10 November:24.

Stewart, J. and M. Clarke (1987) 'The public service orientation: issues and dilemmas', *Public Administration,* 65:161–177.

Stewart, J.D. and K. Walsh (1990) *The Search for Quality,* Local Government Training Board, Luton, Beds.

Stewart, J., E. Kendall and A. Coote (1994) *Citizens'* juries, Institute for Public Policy Research, London.

Stewart, J. Jr (1991) 'Policy models and equal opportunities', *PS: Political Science and Politics,* 24:167–173.

Stewart, L.H. (1992) *Changemakers: A fungian Perspective on Sibling Position and the Family Atmosphere,* Routledge, London.

Stier, S. (1975) 'Psychology and public policy', in Nagel (ed.), 1975a.

Stiglitz, J.E. (1987) 'Principal and agent', in Eatwell *et al.* (eds), 1987.

Stimson, J.A. (1991) *Public Opinion in America: Moods, Cycles and Swings,* Westview Press, Boulder, Col.

Stockman, D. (1987) *The Triumph of Politics: The Inside Story of the Reagan Revolution,* Avon, New York.

Stoker, G. (1989) 'Creating a local government for a post-Fordist society: the Thatcher project', in G. Stoker and J. Stewart (eds), *The Future of Local* Government, Macmillan, London.

Stokey, E. and R. Zeckhauser (1978) *A Primer for Policy Analysis,* W.W. Norton, New York.

Stone, D.A. (1988) *Policy Paradox and Political Reason,* Scott, Foresman, Glenview, Ill.

Stone, D.A. (1989) 'Causal stories and the formation of policy agendas', *Political Science Quarterly,* 104:281–300.

Storey, J. (1989) 'Human resource management in the public sector', *Public Money and Management*, Autumn:19–24.

Storey, J. (ed.) (1989) *New Perspectives on Human Resource Management*, Tavistock Publications, London.

Streeck, W. and P.C. Schmitter (1991) 'Community, market, state – and associations? The prospective contribution of interest governance to social order', in Thompson *et al.* (eds), 1991.

Streeck, W. and P.C. Schmitter (eds) (1985) *Private Interest Government*, Sage, London.

Street, J. (1993) 'Policy advice in an established official advice structure: Aids advice through the British Department of Health', in Peters and Barker (eds), 1993.

Stretton, H. and L. Orchard (1994) *Public Goods, Public Enterprise, Public Choice*, St Martin's Press, New York.

Stringer, J.K. and J.J. Richardson (1980) 'Managing the political agenda: problem definition and policy making in Britain', *Parliamentary Affairs*, 23:23–39.

Stringer, P. (ed.) (1982) *Confronting Social Issues: Applications of Social Psychology*, Academic Press, London.

Suchman, E. (1967) *Evaluative Research*, Russell Sage, New York.

Supple, B. (1990) 'Official inquiry and Britain's industrial decline: the first fifty years', in Fumer and Supple (eds), 1990.

Sutherland, S. (1994) *Irrationality: The Enemy Within*, Penguin Books, Harmondsworth, Middx.

Sweezy, P.M. (1964) 'John Maynard Keynes', reprinted in Lekachman, 1964.

Tallman, I. and R. McGee (1971) 'Defining a social problem', in Smigel (ed.), 1971.

Tawney, R.H. (1921) *The Acquisitive Society*, Bell, London.

Tayar, G. (ed.) (1971) *Personality and Power: Studies in Political Achievement*, British Broadcasting Corporation, London.

Taylor, C. (1985) 'Atomism', in *Philosophy and the Human Sciences: Philosophical Papers*, vol. 2, Cambridge University Press, Cambridge.

Taylor, F.W. *Scientific Management* (1911) Harper & Row, New York; reprinted 1947.

Taylor, I. and L. Taylor (eds) (1973) *Politics and Deviance*, Penguin, Harmondsworth, Middx.

Taylor, M. (1982) *Community, Anarchy and Liberty*, Cambridge University Press, Cambridge.

Taylor, M. (1987) *The Possibility of Cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge.

Taylor, M. (1992) *Signposts to Community Development*, Community Development Foundation, London.

Taylor, P.J. (ed.) (1993) *Political Geography of the Twentieth Century: A Global Analysis*, Belhaven Press, London.

Tetlock, PE. (1979) 'Identifying victims of groupthink from public statements of decision makers', *Journal of Personality and Social Psychology*, 37:1314–1324.

Tetlock, P.E., R.S. Peterson, C. McGuire, S. Chang and P. Feld (1992) 'Assessing political group dynamics: a test of the groupthink model', *Journal of Personality and Social Psychology*, 63:403–23.

Thomason, G. (1988) *A Textbook ofhuman Resource Management*, Institute of Personnel Management, London.

Thompson, G., J. Frances, R. Levacic and J. Mitchell (eds) (1991) *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life,* Sage/Open University Press, London.

Thompson, J.L. (1990) *Strategic Management: Awareness and Change,* Chapman & Hall, London.

Thompson, P.R. and M.R. Yessian (1992) 'Policy analysis in the Office of Inspector General, US Department of Health and Human Services', in Weiss (ed.), 1992.

Tiebout, C. (1956) 'A pure theory of local expenditure', *Journal of Political Economy,* 64:416–24.

Titmus, R.M. (1968) *Commitment to Welfare,* Allen & Unwin, London.

Todd, M.J. (1991) *The Centrefor Policy Studies: Its Birth and Early Days,* Essex Papers in Government no. 81, Department of Government, University of Essex, Colchester.

Tollefson, A.M. and A.M. Chang (1973) *Bibliography of Presidential Commissions, Committees, Councils, Panels and Task Forces, 1961–72,* University of Minnesota Library, Minneapolis.

Tomlinson, J. *(1981) Problems of British Economic Policy, 1870–1945,* Methuen, London.

Topf, R. (1993) 'Advice to governments: some theoretical and practical issues', in Peters and Barker (eds), 1993.

Torgerson, D. (1985) 'Contextual orientation in policy analysis: the contribution of Harold D. Lasswell', *Policy Sciences,* 18:241–261.

Torgerson, D. (1986) 'Between knowledge and politics: three faces of policy analysis', *Policy Sciences,* 19:33–59.

Toulmin, S. (1958) *The Uses ofargument,* Cambridge University Press, Cambridge.

Tournon, J. (1992) 'Blind investor: the state and fundamental research – advice to the French government on the European synchrotron radiation facility', in Barker and Peters (eds), 1992.

Trahair, R.C.S. (1981–2) 'Elton Mayo and the early political psychology of Harold D. Lasswell', *Political Psychology,* 3:170–188.

Tribe, L. (1972) 'Policy science: analysis or ideol*ogy?', Philosophy and Public Affairs,* 2:67–110.

Truman, D. (1951) *The Governmental Process, Alfred* A. Knopf, New York.

Tufte, E.R. (1978) *Political Control of the Economy,* Princeton University Press, Princeton, N.J.

Tuite, M.F. (1972) 'Toward a theory of joint decision-making', in Tuite *et al.* (eds), 1972.

Tuite, M.F., M. Radnor and R.K. Chisholm (eds) (1972) *Interorganizational Decision-making,* Aldine-Atherton, Chicago, Ill.

Tullock, G. (1965) *The Politics of Bureaucracy,* Public Affairs Press, Washington, D.C.

Tullock, G. (1976) *The Vote Motive: An Essay in the Economics of Politics with Applications to the British Economy,* Institute of Economic Affairs, London.

Turk, H. (1970) 'Interorganizational networks in urban society: initial perspectives and comparative research', *American Sociological Review,* 35:1–19.

Turner, M.E., A.R. Pratkanis, P Probasco and C. Leve (1992) 'Threat, cohesion and group effectiveness: testing a social identity maintenance perspective on groupthink', *Journal of Personality and Social Psychology,* 63:781–796.

Turner, R.H. (1970) 'Determinants of social movement strategies', in Shibutani (ed.), 1970.

Tversky, A. and D. Kahneman (1974), 'Judgment under uncertainty: heuristics and biases', *Science,* 185:1124–1131.

Unger, R.M. (1987) *Social Theory: Its Situation and Its Task*, Cambridge University Press, Cambridge.

United States Congress, Joint Economic Committee (1969) *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System*, vol. 3, 91st Congress, 1st Session, US Government Printing Office, Washington, D.C.

Van Meter, D. and C. Van Hom (1975) 'The policy implementation process: a conceptual framework', *Administration and Society*, 6:445–488.

Van Strien, P.J. (1982) 'In search of an emancipatory social psychology', in Stringer (ed.), 1982.

Van Vliet, M. (1993) 'Environmental regulation of business: options and constraints for communicative governance', in Kooiman (ed.), 1993.

Van Warden, F. (1992) 'Dimensions and types of policy networks', *European Journal of Political Research*, 21:29–52.

Vass, A.A. (1986) *Aids a Plague in Us: A Social Perspective – the Condition and Social Consequences*, Venus Academica, St Ives.

Vickers, G. (1965) *The Art of Judgment: A Study of Policymaking*, Chapman & Hall, London; 2nd edn, 1983.

Vickers, G. (1968) *Value Systems and the Social Process*, Tavistock Publications, London.

Vickers, G. (1983) *Human Systems are Different*, Tavistock Publications, London: Harper & Row, New York.

Vickers, G. (1991) 'Judgment', in Henry (ed.), 1991.

Vinovskis, M.A. (1988) *An 'Epidemic', of Adolescent Pregnancy? Some Historical and Policy Considerations*, Oxford University Press, New York.

Vogel, D. (1986) *National Styles of Regulation: Environmental Policy in Great Britain and the United States*, Cornell University Press, Ithaca, N.Y.

Vogel, D. (1993) 'The making of EC environmental policy', in Andersen and Eliassen (eds), 1993.

von Mises, L. (1944) *Bureaucracy*, Yale University Press, New Haven, Conn.

Voss, C., C. Armistead and B. Johnson (1985) *Operations Management in the Service Industries and the Public Sector: Texts and Cases*, John Wiley, London.

Vroom, V.H. (1964) *Work and Motivation*, John Wiley, New York.

Wade, H. (1967) *Administrative Law*, Clarendon Press, Oxford.

Walker, A. (1982) *Community Care*, Blackwell, Oxford.

Walker, J. (1989) 'Introduction: Policy communities as global phenomena', *Governance*, 2:1–4.

Walker, J.L. (1969) 'Setting the agenda in the US Senate: a theory of problem selection', *British Journal of Political Science*, 63:423–445.

Wallack, L. (1988) 'Mass communication and health promotion: a critical perspective', in Rice and Atkin (eds), 1988.

Wallas, G. (1948) Human *Nature in Politics*, Constable, London; first published 1908.

Wallerstein, I. (1974) *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-economy in the Sixteenth Century*, Academic Press, New York.

Wallerstein, I. (1979) *The Capitalist World Economy*, Cambridge University Press, Cambridge.

Walter, J. (1980) *The Leader: A Political Biography of Gough Whitlam*, University of Queensland Press, St Lucia, Queensland.

Walsh, K. (1991) 'Citizens and consumers: marketing and public sector management', Public *Money and Management*, 11(2):9–16.

Walzer, M. (1983) *Spheres oflustice: A Defence of Pluralism and Equality*, Martin Robertson, Oxford.

Warren, R.L. (1967) 'The interorganizational field as a focus for investigation', *Administrative Science Quarterly*, 12:396–419.

Warren, R., M.S. Rosentraub and L.F. Weschler (1992) 'Building urban governance: an agenda for the 1980s', *Urban Affairs Quarterly*, 14(3/4):399–422.

Watts, H.M. (1969) 'Graduated work incentives: an experiment in negative taxation', American *Economic Review*, 59:463–472.

Weale, A. (1983) *Political Theory and Social Policy*, Macmillan, London.

Weatheritt, M. (1993) 'Community policing', in Butcher *et al.* (eds), 1993.

Weaver, R.K. (1985) *The Politics of Industrial Change*, Brookings Institution, Washington, D.C.

Weaver, R.K. and B.R. Rockman (1993) 'Assessing the effects of institutions', in Weaver and Rockman (eds), 1993.

Weaver, R.K. and B.R. Rockman (eds) (1993) *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Brookings Institution, Washington, D.C.

Weber, M. (1930) *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism, Allen* & Unwin, London.

Weber, M. (1991) *From Max Weber: Essays in Sociology*, ed., with an introd. H.H. Gerth and C. Wright Mills, Routledge, London.

Weimann, G. (1991) 'The influential: back to the concept of opinion leaders?', *Public Opinion Quarterly*, 55:267–279.

Weiner, M.J. (1981) *English Culture and the Decline of the Industrial Spirit, 1850–1980*, Cambridge University Press, Cambridge.

Weingast, B.R. (1989) 'The political institutions of representative government', *Journal of institutional and Theoretical Economics*, 145:693–703.

Weingast, B.R. and W.J. Marshall (1988) 'The industrial organization of Congress; or why legislatures, like firms are not organized as markets', Journal *ofpolitical Economy*, 96:132–163.

Weir, M., A.S. Orloff and T. Skocpol (eds) (1988) *The Politics ofsocial Policy in the United States*, Princeton University Press, Princeton, N.J.

Weiss, C.H. (1972) *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.

Weiss, C.H. (1977a) 'Research for policy's sake: the enlightenment function of social research', *Policy Analysis*, 3:531–546.

Weiss, C.H. (1977b) 'Introduction', in Weiss (ed.) 1977.

Weiss, C.H. (ed.) (1977) *Using Social Science Research in Public Policy-making*, D.C. Heath, Famborough, Hants.

Weiss, C.H. (ed.) (1992) *Organizations for Policy Analysis: Helping Government Think*, Sage, Newbury Park, Cal.

Westergaard, J. and H. Resler (1976) *Class in a Capitalist Society*, Penguin, Harmondsworth, Middx.

Wetherley, R. and M. Lipsky (1977) 'Street-level bureaucrats and institutional innovation: implementing special education reform', *Harvard Educational Review,* 47(2):171–197.

White, P.E. (1974) 'Intra and interorganizational studies', *Administration and Society,* 6:105–152.

Whitehead, A.N. (1925) *Science and the Modern* World, Macmillan, New York.

Whitely, R. (1984) *Intellectual and Social Organisation of the Sciences,* Oxford University Press, London.

Wildavsky, A. (1966) 'The political economy of efficiency: cost-benefit analysis, systems analysis and program budgeting', *Public Administration Review,* 26:292–310.

Wildavsky, A. (1969) 'Rescuing policy analysis from PPBS', *Public Administration Review,* 29:189–202.

Wildavsky, A. (1971) 'Does planning work?', *Public Interest,* 24:95–104.

Wildavsky, A. (1975) *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes,* Little, Brown, Boston, Mass.

Wildavsky, A. (1978a) 'A budget for all seasons? Why the traditional budget lasts', *Public Administration Review,* 6:501–509.

Wildavsky, A. (1978b) 'Principles for a graduate school of public policy', *Public Administration Bulletin,* 26:12–31.

Wildavsky, A. (1979) *Speaking the Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis,* Little, Brown, Boston, Mass.; published in UK as *The Art and Craft ofpolicy Analysis,* Macmillan, London, 1980.

Wildavsky, A. (1986) 'Schools of public policy in poor countries', *Policy Studies Journal,* 14(3):407–413.

Wildavsky, A. (1987) 'Choosing preferences by constructing institutions: a cultural theory of preference formation', *American Political Science Review,* 81:3–22.

Wilding, P. (1982) *Professional Power and Social Welfare,* Routledge & Kegan Paul, London.

Wilensky, H.L. (1967) *Organisational Intelligence: Knowledge and Policy in Government and Industry,* Basic Books, New York.

Wilensky, H. (1975) The *Welfare State and Equality,* University of California Press, Berkeley.

Wilensky, H. *et al.* (1987) 'Comparative social policy', in M. Dierkes, H. Weiler and A. Anatal *(eds), Comparative Policy Research, Gower,* Aldershot, Hants.

Wilkins, L.T. (1964) *Social Deviance: Social Policy, Action and Research,* Tavistock Publications, London.

Wilks, S. (1986) 'Has the state abandoned British industry?', *Parliamentary Affairs,* 39:31–46.

Wilks, S. and M. Wright (1988) 'Conclusion. Comparing goverranent-industry relations: states, sectors and networks', in Wilks and Wright (eds), 1988.

Wilks, S. and M. Wright (eds) (1988) *Comparative Government-Industry Relations,* Clarendon Press, Oxford.

Willetts, D. (1994) *Civic Conservatism,* Social Market Foundation, London.

Williams, A. and E. Giardina (eds) (1993) *Efficiency in the Public Sector: The Theory and Practice of Cost-benefit Analysis,* Edward Elgar, Aldershot, Hants.

Williams, B.R. and M.A. Palmatier (1992)'The RAND Corporation', in Weiss (ed.), 1992.

Williams, W. (1983) 'British policy analysis: some preliminary observations from the US', in Gray and Jenkins (eds), 1983.

Williams, W. (1990) *Mismanaging America: The Rise of the Anti-analytical Presidency,* University of Kansas Press, Lawrence, Kan.

Williams, W (1992) 'White House domestic policy analysis', in Weiss (ed.), 1992.

Williams, W (ed.) (1982) *Studying Implementation,* Chatham House, Chatham, N.J.

Williams, W. and R. Elmore (eds) (1976) *Social Program Implementation,* Academic Press, New York.

Williamson, O.E. (1965) 'A dynamic theory of interfirm behaviour', *Quarterly Journal of Economics,* 79:579–607.

Williamson, O.E. (1975) *Markets and Hierarchies,* Free Press, New York.

Williamson, O.E. (1979) 'Transaction-cost economics: the governance of contractual relations', *Journal of Law Economics,* 22:233–261.

Williamson, O.E. (1985) *The Economic Institutions of Capitalism,* Free Press, New York.

Williamson, O.E. (1986) *Economic Organizations,* Harvester Wheatsheaf, Brighton, Sussex.

Willcocks, A.J. (1967) *The Creation of the National Health Service,* Routiedge & Kegan Paul, London.

Willmott, P (1989) *Community Initiatives: Patterns and Prospects,* Policy Studies Institute, London.

Wilson, D.C. (1992) *A Strategy of Change: Concepts and Controversies in the Management of Change,* Routledge, London.

Wilson, G. (1985) *Business and Politics: A Comparative Introduction,* Macmillan, London.

Wilson, G. (1990) *Interest Groups,* Blackwell, Oxford.

Wilson, J. (1990) *Politically Speaking: The Pragmatic Analysis of Political Language,* Blackwell, Oxford.

Wilson, J.Q. (1970) *Varieties ofpolice Behaviour,* Atheneum, New York.

Wilson, J.Q. (1973) *Political Organizations, Sage,* Beverly Hills, Cal.

Wilson, J.Q. (1989) *Bureaucracy,* Basic Books, New York.

Wilson, W. (1887) 'The Study of Administration', *Political Science Quarterly,* 2:197–222.

Winkler, F. (1987) 'Consumerism in health care: beyond the supermarket model', *Policy and Politics,* 15:1–8.

Winkler, J. (1976) 'Corporatism', *Archives Européennes de sociologie,* 17:100–136.

Winter, J.M. (1990) 'Population, economists, and the state: the Royal Commission on Population, 1944–1949', in Furner and Supple (eds), 1990.

Wolf, R.L. (1979) 'The use ofjudicial evaluation methods in the formulation of educational policy', *Educational Evaluation and Policy Analysis,* 1:19–28.

Wolfe, A. (1977) *The Limits to Legitimacy,* Free Press, New York, 1977.

Wolfinger, R.E. (1971) 'Nondecisions and the study of local politics', *American Political Science Review,* 65:1063–1080.

Wolman, H. (1981) 'The determinants of program success and failure', *Journal of Public Policy,* 1:433–464.

Woodby, S. and M.L. Cottam (1991) *The Changing Agenda: World Politics since 1945,* Westview Press, Boulder, Col.

Woodward, J. *(1965) Industrial Organization: Theory and Practice,* Oxford University Press, London.

World Commission on Environment and Development (WCED) (1987) Our *Common Future,* Oxford University Press, Oxford.

Wright, D.S., A. Taylor, D.R. Davies, W. Sluckin, S.G.M. Lee and J.T Reason (1970) *Introducing Psychology: An Experimental Approach,* Penguin Books, Harmondsworth, Middx.

Wright, M. (1988) 'Policy community, policy network and comparative industry policies', *Political Studies,* 36:593–612.

Wright, M. and J. Storey (1994) 'Recruitment', in Beardwell and Holden (eds), 1994.

Young, K. (1977) 'Values in the policy process', *Policy and Politics,* 5:1–22; reprinted in Pollitt *et al.* (eds), 1979.

Young, K. (1987) 'The space between words', in Jenkins and Solomos (eds), 1987.

Young, K. and C. Mason (1983) 'The significance of urban programmes', in Young and Mason (eds), 1983.

Young, K. and C. Mason (eds) (1983) *Urban Economic Development: New Roles and Relationships,* Macmillan, London.

Young, M. (1958) *The Rise of the Meritocracy, 1870–2033*, Thames & Hudson, London.

Young, M. and P. Willmott (1957) *Family and Kinship in East London,* Routledge & Kegan Paul, London.

Younis, T. (ed.) (1990) *Implementation in Public Policy*, Dartmouth, Aldershot, Hants.

Yuchtman, E. and S. Seashore (1967) 'A system resource approach to organizational effectiveness', *American Sociological Review,* 32:891–903.

Zukerman, D.W and R.E. Hom (1973) *The Guide to Simulations: Gamesfor Education and Training,* Information Resources, Lexington, Mass.

Rodyklė

Parsons, Wayne

Pa-102 Viešoji politika : politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas / Wayne Parsons. – Vilnius : Eugrimas, 2001. – 607 p. : iliustr.

Bibliogr.: p. 545–601. - Dalyk. r-klė: p. 602-607.

ISBN 9986-752-89-2

Wayne'o Parsonso *Viešoji politika* pateikia panoraminį viešosios politikos kaip specifinės žmogiškosios veiklos vaizdą.

Viešoji politika analizuojama kaip procesas, apimantis viešosios darbotvarkės formavimo, viešųjų sprendimų priėmimo, įgyvendinimo ir rezultatų vertinimo stadijas.

Mėginama integruoti įvairių į viešąją politiką orientuotų disciplinų modelius ir tyrimus. Supažindinama su įvairiomis analitinėmis schemomis ir skirtingomis koncepcijomis, kurios gali būti naudojamos analizuojant politikos problemas ir politinius procesus.

Pateikiama ne tik politinio proceso, bet ir analitinių metodų bei žinių naudojimo politiniame procese analizė.

UDK 321

Wayne Parsons
VIEŠOJI POLITIKA: POLITIKOS ANALIZĖS
TEORIJOS IR PRAKTIKOS ĮVADAS

Iš anglų kalbos vertė *Algirdas Degutis*
Redaktorė *Julija Kairienė*
Dailininkas *Algimantas Dapšys*
Dizainerė *Nijolė Juozapaitienė*

SL 2138. 2001 01 29. 42 leidyb. apsk. l. Tiražas 1500 egz. Užsakymas 112
Išleido leidykla „Eugrimas“, Šilutės g. 42a-1, LT-2042 Vilnius
Puslapis internete www.eugrimas.lt
Spaudė AB „Vilspa“ spaustuvė, Viršuliškių skg. 80, LT-2056 Vilnius

Wayne'o Parsonso *Viešoji politika* pateikia panoraminį viešosios politikos, kaip specifinės žmogiškosios veiklos, vaizdą.

Viešoji politika analizuojama kaip procesas, apimantis viešosios darbotvarkės formavimo, viešųjų sprendimų priėmimo, įgyvendinimo ir rezultatų vertinimo stadijas.

Knygoje supažindinama su įvairiomis analitinėmis schemomis ir skirtingomis koncepcijomis, kurios gali būti naudojamos analizuojant politikos problemas ir politinius procesus.

Pateikiama ne tik politinio proceso, bet ir analitinių metodų bei žinių naudojimo politiniame procese analizė.

Problematikos apimtimi bei nagrinėjamų koncepcijų įvairove *Viešoji politika* pranoksta visas ligšiolines Lietuvos skaitytojui žinomas viešosios politikos studijas.

Knyga bus naudinga ne tik politikos teoretikams, bet ir politikos praktikams – visiems, besidomintiems šia svarbia žmogiškosios veiklos sritimi.

> Labai nuodugnus, informatyvus ir naudingas veikalas. Verta jį turėti kiekvienoje viešojoje ir asmeninėje bibliotekoje
>
> Amitai Etzioni
> *Bendruomenės dvasia* autorius

> Dr. Parsonso knyga labai aiškiai ir suprantamai išdėsto skirtingas koncepcijas, kurios buvo ir yra keliamos mėginant suprasti viešąją politiką bei procesus, kurie ją formuoja ir keičia.
>
> Herbert A. Simon
> Carnegie Mellon universitetas

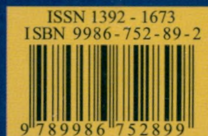
Dr. Wayne Parsonsas dėsto viešosios politikos analizę Londono universiteto Queen Mary and Westfild koledže.

ALK – serija verstinių knygų, kurias leidžia įvairios leidyklos, remiamos Atviros Lietuvos fondo. Serijos tikslas – supažindinti skaitytojus su šiuolaikiniais humanitarinių ir socialinių mokslų pagrindais. Šios knygos leidimą ALF remia kartu su Vidurio Europos universiteto Vertimų projektu.

ATVIROS LIETUVOS KNYGA



Rekomenduojama kaina 30 Lt


ISSN 1392 - 1673
ISBN 9986-752-89-2
9 789986 752899